IFEL
Fondazione ANCI

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Terza edizione - 2019



IFEL
Fondazione ANCI

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Terza edizione - 2019

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

Direzione e coordinamento: *Walter Tortorella* e *Marco Nicolai*

Cura: *Carla Giorgio* e *Giorgia Marinuzzi*

La Guida alla lettura è di *Marco Nicolai* (Esperto di finanza pubblica ed editorialista sui temi della finanza straordinaria) e di *Walter Tortorella* (IFEL);
il Capitolo 1 e i Focus sono di *Ilaria Paradisi* (Avvocato esperto di diritto amministrativo e contratti pubblici);
il Capitolo 2 è di *Daniele Valerio* (Esperto di finanza locale e di PPP);
il Capitolo 3 è di *Mercedes Tascedda* (Cresme Europa Servizi);
il Capitolo 4 è di *Donato Lacetra* (IFEL).

Gli apparati statistici sono stati elaborati da *Gianluca Carpigo* (IFEL), *Donato Lacetra* (IFEL), *Giorgia Marinuzzi* (IFEL) e *Mercedes Tascedda* (Cresme Europa Servizi).

Si ringraziano per la collaborazione *Simona Albanesi* (IFEL) e *Tommaso Ulivieri* (IFEL).

Il Rapporto è stato realizzato con i dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, promosso dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), dal CNAPPC (Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori) e realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi. L'Osservatorio dal 2002 ha avviato il censimento dei bandi di gara e delle aggiudicazioni aventi ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche o la gestione di pubblici servizi attraverso il ricorso alle diverse procedure di Partenariato Pubblico Privato (PPP) all'interno del territorio nazionale.

Le elaborazioni statistiche si chiudono con i dati disponibili al 20 settembre 2019.

La pubblicazione si chiude con le informazioni disponibili al 16 dicembre 2019.

Progetto grafico:
Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione 5
Guida alla lettura: le principali evidenze 9

Capitolo 1

La disciplina del Partenariato Pubblico Privato 25
1.1 Gli istituti di PPP nel Codice dei contratti pubblici: la disciplina generale e le ultime modifiche normative 27
1.2 I riflessi degli ultimi interventi legislativi sulla materia del PPP 43
1.3 La disciplina delle concessioni di lavori e di servizi 49
1.4 L'affidamento tramite finanza di progetto 60
1.5 Gli altri contratti di PPP disciplinati dal Codice dei contratti pubblici 64

Capitolo 2

La contabilizzazione dei PPP nei bilanci comunali 77
2.1 Dalla finanza derivata al federalismo apparente: i vincoli alla finanza pubblica 79
2.2 Le regole per la corretta contabilizzazione dei PPP 90
2.3 Criticità e prospettive 131

Capitolo 3

Il mercato del PPP: una nuova accelerazione 133
3.1 Il Partenariato Pubblico Privato e il mercato delle OO.PP.: il trend 2002-2018 137
3.2 I settori di intervento 148
3.3 Le procedure 150
3.4 La finanza di progetto 156
3.5 Le classi di importo 162
3.6 I tempi di aggiudicazione dei bandi 168

Capitolo 4

Il PPP e i comuni committenti 177
4.1 I bandi dei comuni per OO.PP. e PPP: il trend 2002-2018 179
4.2 Un'analisi territoriale e per ampiezza demografica comunale 203
4.3 I settori di intervento del PPP dei comuni 210
4.4 Le procedure del PPP dei comuni 214
4.5 La finanza di progetto del PPP dei comuni 218

4.6 Le classi di importo del PPP dei comuni 220
4.7 I tempi di aggiudicazione dei bandi dei comuni 226

Focus 1

I PPP dei comuni nel settore dell'energia 235

Focus 2

I PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva 279

Appendice 301
Glossario 307

Introduzione

I dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato alla base di questo Rapporto giunto alla sua terza edizione consentono di sostenere che il PPP è un mercato importante per il nostro Paese. Per i diciassette anni che vanno dal 2002 al 2018 sono oltre 35mila i procedimenti in essere, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di oltre 95 miliardi di euro. L'incidenza del PPP sulle opere pubbliche rappresenta nel 2018 quote del 9,2% per numero e del 20,7% per importo.

I comuni sembrano aver maggiormente attinto a questa modellistica per dare risposte ai cittadini: oltre due terzi dei comuni italiani ha attivato almeno un'iniziativa di PPP in questi anni. In particolare quasi tutti i comuni con più di 20mila residenti hanno percorso questa strada "alleandosi" con il privato.

I bandi di gara di PPP pubblicati dai comuni nel periodo 2002-2018 rappresentano l'81% dei bandi pubblicati da tutti i committenti. La domanda dei comuni è volta a soddisfare un fabbisogno locale in vari settori, tra cui primeggia per numero il settore dell'impiantistica sportiva. Si tratta di interventi volti alla realizzazione e gestione di piscine, di impianti sportivi polifunzionali, palazzetti dello sport. Per valore dei bandi i comuni rivolgono la loro iniziativa primariamente al settore energetico, che a sua volta si compone di una molteplicità di interventi, volti alla riqualificazione, all'illuminazione pubblica, alla produzione e distribuzione di energia e del gas.

I comuni ricorrono a procedure di PPP per realizzare opere e servizi in svariati settori, che includono anche l'edilizia sociale e pubblica, l'arredo urbano, il verde pubblico.

Nel tempo si sono consolidati schemi e formule differenziate di PPP al fine di adattarsi al portafoglio degli interventi dei comuni, fatto tanto di investimenti nelle opere calde, ovvero di iniziative dotate di una intrinseca capacità di generare reddito e per le quali quindi il coinvolgimento dei soggetti privati risulta più semplice (quali ad esempio: i parcheggi, i porti turistici, l'energia e le telecomunicazioni), quanto di investimenti in opere fredde, la cui redditività non è in grado di garantire la copertura dei costi di gestione. Siffatti progetti necessitano di opportuni strumenti di incentivazione affinché i soggetti privati si facciano carico dei rischi specifici di costruzione, disponibilità e domanda e dar origine ad un partenariato in piena regola. In questo alveo si collocano gli interventi nel settore dell'edilizia sociale e pubblica, dell'edilizia scolastica o di quella sanitaria. Si tratta dunque di schemi e modelli che per essere ben configurati richiedono, sia a monte dell'iniziativa, che durante tutta la vita dell'operazione, competenze e conoscenze specifiche. In tal senso la collaborazione con il privato risulta ancor più necessaria, non solo per ampliare la fonte di finanziamento pubblica, ma anche per poter usufruire di *expertise* di cui, soprattutto nelle realtà di minori dimensioni, non si dispone. La *partnership* con il privato diviene strategica soprattutto in una fase come quella attuale, caratterizzata, dal punto di vista normativo, da una disciplina degli appalti di lavori, forniture e servizi, che risulta spesso troppo articolata anche per il rimando a fonti molteplici. Le nuove disposizioni, tra l'altro non accompagnate da un congruo periodo transitorio, né da una costante azione di assistenza e formazione del personale, hanno contribuito a creare non poche incertezze operative.

Nonostante non appaiano ancora risolte le problematicità che hanno caratterizzato gli anni precedenti e che restano sullo sfondo, i numeri di mercato indicano che si sta sviluppando e consolidando una continua crescita del ricorso a questo strumento.

La crescita delle iniziative però da sola non basta. Le classifiche stilate a livello internazionale che ogni anno indicano che l'Italia è posizionata peggio nelle graduatorie di dotazione infrastrutturale che non in quelle di spesa per le infrastrutture, ci ricordano come sia necessario prestare attenzione anche alla qualità e non solo alla quantità della spesa attraverso un'analisi dell'efficacia dei progetti finanziati.

Perché anche per l'Italia si possa garantire che il PPP sia conveniente è necessario affrontare il tema della inefficienza della spesa pubblica e accompagnare il PPP con presidi organizzativi e strumenti di supporto, come formazione, tutoraggio, linee guida, format contrattuali tipo, *tools* per elaborare piani economico-finanziari guidati.

Un supporto che in Italia ancora manca e nonostante ciò i comuni non si sono sottratti alla sfida culturale di rapportarsi con il privato per dare risposte ai cittadini in termini d'investimenti e servizi, e lo hanno fatto in misura sempre più significativa in reazione ai vincoli e alla congiuntura della finanza pubblica. Questo protagonismo comunale ha permesso di investire nonostante la crisi e di farlo con una intensità e rappresentatività tale da compensare in parte gli investimenti tradizionali che i bilanci pubblici non erano più in grado di affrontare.

Il volume ha l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento relativo alle forme di partenariato del pubblico con il privato, attraverso una panoramica del mercato del PPP, anche al confronto con l'evoluzione dei bandi di gara relativi al complesso delle opere pubbliche e una disamina della normativa e degli impatti sui bilanci comunali delle operazioni di partenariato pubblico privato.

Il **primo Capitolo** effettua una panoramica delle caratteristiche fondamentali degli istituti di PPP definiti dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), ed una ricognizione dello stato di attuazione della disciplina ivi prevista; il **secondo Capitolo** si focalizza sulle modalità di contabilizzazione dei PPP nei bilanci comunali, considerati i vincoli esistenti di fi-

nanza pubblica. Il **terzo Capitolo** fornisce un quadro d'insieme del mercato del PPP: il trend dei bandi di gara e delle aggiudicazioni dal 2002 al 2018, in termini sia di numero che di importi, i principali settori di intervento, le procedure utilizzate, i tempi medi di aggiudicazione. Infine il **quarto Capitolo** è dedicato all'analisi delle sole procedure di partenariato pubblico privato attivate dai comuni, che rappresentano in termini di numero di bandi la parte più consistente del mercato.

Due **Focus** specifici sono dedicati ai settori più rilevanti per i comuni: quello energetico, che rappresenta il 34% degli importi dei bandi dei comuni e quello dell'impiantistica sportiva che, in termini di numero rappresenta il 26% del totale dei bandi con comuni committenti.

Un volume dunque denso, non solo di numeri ma anche di riflessioni utili per stimolare un dibattito costruttivo sul tema, tutt'altro che residuale per gli investimenti pubblici.

Guido Castelli
Presidente IFEL

Guida alla lettura: le principali evidenze

di *Marco Nicolai* e *Walter Tortorella*

L'attenzione che anche quest'anno è stata prestata al tema degli investimenti, con per lo più una specifica declinazione relativa alla loro sostenibilità, oltre alle evidenze delle difficoltà con cui la pubblica amministrazione affronta anche solo l'esigenza d'importanti interventi manutentivi e di adeguamento strutturale, hanno indotto IFEL a riproporne una versione aggiornata, dopo le prime due, della pubblicazione ***"La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato"***.

L'auspicio con questo puntuale lavoro ricognitivo, sia della legislazione, sia degli elementi quantitativi di questa politica d'investimento, è quello di offrire un contributo ad un tema che, ancor prima di essere manchevole di strumenti di supporto e di un quadro regolamentare compiuto e razionalizzato, difetta di un solido convincimento culturale. Un *commitment* politico poco convinto, figlio di questo *gap* culturale, alimenta inoltre i ritardi con cui anche i provvedimenti dovuti dalla revisione della disciplina tardano ad essere adottati aggiungendo difficoltà per gli operatori e gli utilizzatori del PPP.

Nonostante ciò i numeri evidenziano un mercato in crescita e questo basta per dire che molti operatori e molte istituzioni consapevoli che il meglio è nemico del bene, nonostante la precarietà, alimentano, grazie a questo strumento, gli investimenti e le soluzioni che i fabbisogni dei cittadini richiedono.

L'analisi prodotta consegna un aggiornamento del monitoraggio quantitativo del mercato del PPP nelle sue diverse sfumature. Un mercato importante per il nostro Paese che conta, infatti, oltre 35mila "procedimenti" tra gare aggiudicate e gare in corso di aggiudicazione, per un importo complessivo di oltre 95 miliardi di euro.

Ma le dimensioni raggiunte esprimono solo una parte dell'importanza del PPP che, continuando a crescere, ha raggiunto 3.806 iniziative nel 2018, dalle 330 del 2002, e, soprattutto, un'incidenza sull'importo totale delle opere pubbliche del 29,4% (anno 2018).

La crescita della rappresentatività del PPP è chiaramente espressa dal *trend* annuale degli importi delle gare che hanno segnato, nella dinamica dei 17 anni, un incremento indiscutibile, con un picco eccezionale nel 2018 di circa 9,4 miliardi di euro (8,8 miliardi al netto dei *big deal*), un valore mai raggiunto dal 2002. Si tratta peraltro di un valore che sembra destinato ad essere superato nel 2019, grazie al nuovo record degli importi messi in gara nei primi 10 mesi dell'anno, pari a 12,8 miliardi.

Tale importanza ha sicuramente giustificato l'esigenza di aggiornare questo punto di osservazione abbinando, alla rilevazione quantitativa, un aggiornamento del quadro regolamentare e legislativo alimentando, così, un dibattito, in Italia, ancora poco ricco per analisi, indicazioni professionali e consapevolezza di quanto deve ancora farsi per colmare il *gap* con molti altri Paesi nel governare questa modellistica garantendone *performance* apprezzabili.

Una consapevolezza necessaria che dovrebbe maturare nei *policy maker* e negli utilizzatori, sia che si tratti di comuni in qualità di enti con una responsabilità procedimentale, sia che ci si riferisca ai potenziali *partner* privati che necessitano di indicazioni e di conferme su questo mercato nei diversi settori che lo caratterizzano.

La fotografia di questo protagonismo comunale riproposta nel quarto ca-

pitolo e la confermata analisi dei settori dell'energia e dell'impiantistica sportiva offrono ulteriori riscontri quantitativi e metodologici e numerosi spunti per alimentare una riflessione e consolidare il convincimento dell'importanza attuale e prospettica del partenariato pubblico privato.

Del resto in Italia l'incidenza della spesa pubblica destinata agli investimenti rispetto al PIL continua ad essere particolarmente contenuta ed è ben lontana dagli impegni mediamente assunti nel passato, basti considerare che la spesa[1] in conto capitale della P.A. al netto delle partite finanziarie si attestava nel periodo 2000-2002 su una media di 59,3 miliardi di euro mentre nel periodo 2015-2017 la media è di 34,6 miliardi di euro, nonostante il leggero incremento degli ultimi anni. Sono numeri poco incoraggianti, sebbene nel terzo Capitolo si evidenzi una significativa ripresa dei bandi per opere pubbliche nel 2018 (+26,5% sul 2017), dato positivo confermato dalla rilevazione degli importi di tali gare che nel 2018 marcano un incremento del 31%. A ciò si aggiunga che in base ai risultati dei primi dieci mesi, il trend di crescita sembra destinato ad essere confermato anche nel 2019 coinvolgendo tutti i segmenti di mercato. Per il mercato complessivo si rilevano tassi di crescita del 4% riguardo al numero di gare e del 48,4% riguardo agli importi.
Dati che evidenziano una ripresa del mercato confermati dall'ANAC che riferendosi alle aggiudicazioni di bandi per opere pubbliche di importo superiore al milione di euro, nel 2018 rileva tassi di crescita del 38% riguardo al numero e del 39% riguardo agli importi, con una ulteriore crescita che nei primi dieci mesi del 2019 si consolida: +34% il numero di aggiudicazioni; +5,5% gli importi.

Al netto degli ultimi due anni che potrebbero rappresentare un "giro di boa", l'evidenza del contenimento degli investimenti ha accresciuto l'attenzione verso ogni modellistica immaginando che in via intuitiva potesse affrontare questo *gap* così che il partenariato pubblico privato ha rap-

1 Dati a prezzi costanti 2010. Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Sistema Conti Pubblici Territoriali, anni vari.

presentato nell'immaginario degli amministratori pubblici la soluzione.

Riferendosi più specificatamente agli enti locali i vincoli all'indebitamento, la riduzione dei margini di manovra della leva tributaria, sia formali sia sostanziali, e le nuove regole contabili hanno indotto un effetto di *overshooting* sulle finanze locali e il debito da loro contratto, producendo anche per questo segmento di committenza l'effetto di un vistoso calo degli investimenti. Dal 2002 al 2018 i bandi per opere pubbliche dei comuni sono passati da 20.317 a 14.065 (-30,8%) e dal 2006 al 2018 l'importo dei bandi è crollato da 10.221 milioni di euro a 6.611 milioni (-35,3%).

La progressiva contrazione finanziaria delle autonomie locali, sia sul lato entrate, sia su quello della spesa, ha ulteriormente indotto gli enti locali a tentare di trovare modalità attuative dei propri investimenti al di fuori del perimetro del proprio bilancio e della propria sfera amministrativa. La tensione federalista dei primi anni del nuovo millennio, che decorre dalla riforma del Titolo V fino ad approdare alla Legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale (Legge n. 42 del 5 maggio 2009), non sembra aver prodotto molto sia nella forma che nella sostanza, come documentato dal secondo Capitolo. Quindi se da un lato la posizione degli enti locali, dopo l'intervento della Legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019) può considerarsi alleggerita dall'abolizione del saldo di competenza, dall'altro continua ad essere attenzionata da un sistema di regole finalizzate al monitoraggio dei conti pubblici che vincolano significativamente le politiche d'investimento degli enti locali. A ciò si deve poi aggiungere, nell'arco pluriennale analizzato, una diminuzione dei trasferimenti ai comuni e un contenimento dell'autonomia di spesa come effetto delle diverse *spending review*.

Questi dati e questi vincoli hanno portato a considerare il PPP come una modellistica dalle proprietà taumaturgiche che, con i timidi provvedimenti che lo promuovevano, poteva liberare, su un fronte, le possibilità d'investimento che su altro fronte venivano negate alla parte pubblica. Il PPP ha alimentato negli enti locali una certa fiducia liberando spazi di manovra per investire "a piene mani" e con questo eccesso di esube-

ranza il legislatore ha omesso di razionalizzare il quadro normativo regolamentare e trascurato di prevedere adeguati modelli d'incentivazione dello strumento - per cui permangono ancora disparità penalizzanti di trattamento fiscale - e soprattutto non ha strutturato un'organizzazione a supporto delle stazioni appaltanti.

Si è semplicemente ipotizzato che il mercato potesse supplire senza precondizioni ai limiti d'intervento del pubblico e che quest'ultimo potesse adottare tale strumento sempre in un regime di inquadramento *off balance*, ipotesi non corrispondente alla quota importante di PPP riferita alle c.d. opere fredde e tiepide.

A dire il vero le evidenze del calo degli investimenti hanno indotto il legislatore a correggere lievemente una disattenzione nei confronti della promozione del PPP e il nuovo Codice, come evidenziato nel primo Capitolo, ha amplificato una eterogeneità di strumenti e la non tassatività di tali riferimenti fa sì che la perizia o la fantasia degli operatori possano provare a "*customerizzare*" soluzioni caso per caso. Ma a questa timida apertura della disciplina non ha fatto seguito un complementare esercizio d'indirizzo e supporto della pubblica amministrazione per chi volesse esercitarsi in tali applicazioni.

Anche se va segnalato che dopo anni di disattenzione nei confronti dell'istituto, più eterodiretto dall'interesse privato che da una *governance* pubblica volta a farne una priorità d'intervento, il legislatore, anche indotto dalla crisi economico-finanziaria, ha cominciato a promuovere di misura lo strumento. Si veda:

- la Legge di stabilità 2012 che prevede la possibilità di sostituire parzialmente o integralmente il contributo pubblico con defiscalizzazione (IRES, IRAP e IVA);
- il d.l. 183 "Salva Italia" del 2011 che prevede tra le altre iniziative l'estensione della concessione a 50 anni per opere superiori ad 1 miliardo di euro e la possibilità di investimento per le compagnie assicurative; l'estensione delle defiscalizzazioni IRES, IRAP e IVA a metropolitane,

porti, opere connesse alla rete TEN;
- il d.l. 201 "Crescita Italia" del 2012 con le previsioni di *project bond* sottoscritti da investitori qualificati, adeguati livelli di bancabilità nei bandi e nei documenti di gara, emissioni obbligazionarie di scopo per enti locali garantite da patrimonio disponibile, riconoscimento di parte dell'extragettito IVA alle società di progetto delle opere portuali;
- Il d.l. 69 del 2013 "Decreto del fare" che recepisce la possibilità di indire una consultazione preliminare con gli offerenti in sede di procedura ristretta per verificare criticità rispetto alla finanziabilità del progetto, la possibilità di richiedere in sede di offerta una manifestazione di interesse a finanziare l'operazione da parte di enti finanziatori e la risoluzione del contratto di concessione in caso di mancato reperimento dei finanziamenti entro un congruo termine;
- Il d.l.133 del 2014 "Sblocca Italia" con la semplificazione del regime di circolazione dei *project bond* e delle loro garanzie, l'estensione ai sottoscrittori di *project bond* delle garanzie dei finanziatori.

Non ha migliorato il quadro l'aver accentuato invece una regolamentazione più pervasiva sul fronte dei controlli, intervento opportuno ma ostativo alla promozione dello strumento se non supportato da azioni di tutoraggio delle amministrazioni nell'adozione di queste misure.

Anche il nuovo Codice, considerando le sue più recenti modifiche ad opera del decreto legislativo n. 56/2017, ha novellato l'istituto per aspetti che afferiscono la promozione e la gestione finanziaria del PPP. Il nuovo Codice, al fine di agevolare il *credit enhancement* pubblico a sostegno dei progetti, porta, infatti, l'entità del contributo pubblico al limite massimo ammesso dai vincoli contabili per considerare l'operatività fuori bilancio del PPP (49%) ma, soprattutto, attribuisce rilievo contrattuale all'equilibrio finanziario di bilancio e alle attività volte a garantirlo.

Anche le ultime modifiche introdotte nel Codice dei contratti pubblici, ad opera del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55), non hanno interessato se non minimamente la

disciplina del PPP perdendo nuovamente una occasione per accentuare gli incentivi verso questa modellistica.

Oltra a questa pavida legislazione si assiste a continui ritardi nell'adozione della regolamentazione già prevista, basti pensare al provvedimento afferente le procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, di cui a distanza di oltre 3 anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 si attende ancora il Decreto.

Come anticipato, anche i pochi sforzi fatti non esauriscono l'attività necessaria per una promozione dello strumento e una sua applicazione coerente, qualificante e sostenibile come hanno fatto altri governi a livello internazionale.

Non vi è governo con PPP attivati che non abbia costituito almeno una *task force*, o un'agenzia ovvero una società per supportarne l'applicazione prevedendo, in alcuni casi, anche una pluralità di soggetti. Un esempio è rappresentato dal Regno Unito che ha costituito, oltre ad una società di assistenza generale, una società dedicata al *project financing* in sanità, *Community Health Partnership* e una *joint venture* tra la *Local Government Association* (l'associazione nazionale degli enti locali) e l'*HM Treasury* (il Ministero del Tesoro) per supportare le amministrazioni territoriali nell'utilizzo di questa modellistica. In Italia, contrariamente all'esperienza britannica, dopo la costituzione dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), anziché provvedere a che fosse, nel tempo, dotata di competenze, deleghe e risorse la si è progressivamente depotenziata nel ruolo e nell'organico fino alla sua attuale marginalità.

Allo stesso modo l'esperienza internazionale, diversamente dall'Italia, evidenzia un set di strumenti che i governi centrali hanno messo a disposizione delle amministrazioni locali a supporto dell'applicazione del *project financing* che consta di: *Public Sector Comparator* (un modello di analisi quantitativa per valutare la convenienza del ricorso al PF), linee guida, piani economico-finanziari e contratti standard. Agenzie spe-

cializzate e modellistica applicativa sono un contributo a valutare l'adeguatezza della finanza di progetto per finanziare i diversi progetti che le amministrazioni territoriali o nazionali volessero realizzare garantendo, nello stesso tempo, una soluzione alle esigenze di economicità e sostenibilità sgravando gli enti da molti costi di strutturazione delle operazioni. In assenza di tutto ciò, in Italia, molti comuni hanno impegnato risorse e tempo per l'implementazione di operazioni di *project finance* nel settore delle energie rinnovabili, dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici, ma anche degli impianti di servizio ai cittadini come l'illuminazione pubblica. La Corte dei Conti europea nella sua "Relazione speciale. Partenariati pubblico-privato nell'UE" del 2018 dà riscontro del fatto che per attuare con successo i PPP sia necessario disporre di notevoli capacità amministrative e di come, attualmente, tali capacità esistono solo in un numero limitato di Stati membri dell'UE.

Nonostante queste manchevolezze il mercato del PPP cresce; la possibilità di operare per superare parte dei vincoli di finanza pubblica, le caratteristiche di gara di alcuni interventi apprezzate dagli operatori e dalle stazioni appaltanti, nonché il potenziale miglior rapporto costi-benefici di questa modellistica stanno facendo da volano alla sua continua evoluzione.

Nel 2018 infatti, il ricorso a procedure di PPP ha portato a 765 aggiudicazioni per un valore di 4,753 miliardi di euro, un risultato significativo se si considera che nel 2002 le aggiudicazioni erano 93 per un valore di 524 milioni di euro. Il risultato del 2018 non è il più elevato della serie storica tra il 2002 e il 2018, ma al netto dei *big deal* è un risultato ampiamente sopra la media. Con riferimento alle procedure, di cui si dà ampio riscontro nel terzo Capitolo, la finanza di progetto cresce dal 2017 al 2018 sia riguardo ai bandi, passati da 204 a 323, sia in riferimento alle aggiudicazioni, passate da 102 a 147. Sempre riferendosi all'analisi delle procedure con cui si dà attuazione al PPP le concessioni di servizi rappresentano la procedura maggiormente impiagata nell'intero periodo 2002-2018, corrispondendo al 73% della domanda di PPP. Le concessioni di lavori rappresentano solo il 17% dell'*iter* adottato per alimentare il PPP, anche se dal punto di

vista degli importi costituiscono il 53% del mercato complessivo del PPP.

Dai dati della ricognizione pluriennale, emergono oltre alle luci anche le ombre di questo mercato; se si guarda infatti ai bandi di gara classificati per importo sembrerebbe che il 76% dei bandi si riferisca esclusivamente al 2% del valore del potenziale mercato del PPP, una polverizzazione e un dispendio di energie esasperato. I committenti avrebbero dato corso a oltre 27mila procedimenti di gara con una aspettativa d'investimento che non arriva a 500 milioni di euro. Si usa il condizionale perché il rilievo è viziato dal numero di procedimenti per cui non è disponibile l'importo ma che vale la pena rilevare perché rappresentano comunque la *proxy* di una patologia su cui intervenire.

Se cresce il mercato potenziale in forza del documentato lievitare delle gare purtroppo non aumenta quello reale, espresso dalla stabilizzazione, per l'esercizio che si è chiuso, del numero di aggiudicazioni (si passa dalle 763 aggiudicazioni del 2017 a 765 aggiudicazioni nel 2018).

Di contro l'aggiornamento del Rapporto con l'esercizio 2018 conferma un ulteriore primato iscrivibile alla quota più contenuta di procedimenti interrotti (9%), un miglioramento continuo a decorrere dal primo anno oggetto di osservazione, il 2002, che registrava valori di mortalità delle iniziative nell'ordine del 27%.

Delle *performance*, riassunte analiticamente nel Capitolo 4, i comuni, anche per il 2018, sono veri protagonisti. Nel 2018 si stabilizza il valore delle gare di PPP (3.044 milioni contro i 3.090 del 2017) ma cresce significativamente l'importo delle aggiudicazioni (3.428 milioni di euro contro 1.466 milioni del 2017), e tanto basta per confermare un trend positivo degli ultimi anni. Un protagonismo comunale che è evidente se si considera che, tra il 2002 e il 2018, su un totale di 35.400 bandi di gara PPP registrati a livello nazionale (tutti i committenti), l'81% è in capo a comuni; seppur sottodimensionato rispetto al numero dei procedimenti, il valore dei bandi PPP dei comuni è comunque significativo: quasi 38 miliardi di euro, il 40%

dell'intero mercato PPP (che vale 95,2 miliardi di euro). Le stesse proporzioni in merito alla significatività del ruolo dei comuni trovano riscontro anche per numero e valore delle aggiudicazioni, dove i comuni su un totale di 9.387 gare aggiudicate tra il 2002 e il 2018 (tutti i committenti) sono i protagonisti nel 79% dei casi e sul valore complessivo di 75 miliardi di euro di aggiudicazioni ne rappresentano con i procedimenti da loro perfezionati il 37%, ossia 27,5 miliardi di euro. La significatività del ruolo degli enti locali comunali è evidenziata anche dalla rilevazione che il PPP è una iniziativa a cui si sono dedicati più dei due terzi dei comuni (70%) e al crescere delle dimensioni demografiche dei comuni aumenta il numero di amministrazioni che ha sperimentato un PPP: oltre ai 20.000 abitanti la quasi totalità dei comuni vanta almeno un'esperienza di PPP tra il 2002 ed il 2018.

Tanta attenzione e impegno nel PPP dei comuni sembra aver migliorato anche l'efficacia nella promozione e nella gestione di questi partenariati, tanto che il rapporto percentuale tra i procedimenti interrotti e i procedimenti attivati si riduce nel corso del periodo analizzato, passando dal 28% del 2002 fino al 9% del 2018. Anche considerando i procedimenti in base agli importi, quelli interrotti rappresentavano il 43% di quelli attivati nel 2002 e solo il 22% nel 2018.

Sempre con riferimento alle amministrazioni comunali la concessione di servizi rappresenta in assoluto la procedura alla quale i comuni hanno fatto maggiormente ricorso (74% per numero e 50% per valore dei bandi), la rappresentatività delle concessioni di servizi non varia significativamente se si analizzano le aggiudicazioni, considerato che il 67% per numero e il 43% per valore dei bandi riguarda questa procedura.

Tutti i dati sembrano assimilare il PPP alla metafora del calabrone, per cui molti sostengono che in barba alle leggi della fisica non potrebbe volare ma in realtà vola: il PPP nonostante il complesso quadro normativo e la deficitaria professionalità delle stazioni appaltanti non dovrebbe crescere, invece registra risultati che sempre più lo accreditano come una metodica d'investimento di successo. I numeri del Rapporto aiuteranno

il lettore a verificare questo accostamento paradigmatico, ma possiamo certo anticipare che, come per il calabrone la fisica ha dimostrato avere in realtà le caratteristiche per volare, il PPP ha tutti i requisiti per essere la soluzione per consegnare alle nostre comunità investimenti in tempi più veloci e con standard prestazionali più adeguati.

Un'asserzione quest'ultima dell'EPEC (*European PPP Expertise Centre*), Centro creato presso la Banca Europea degli Investimenti nel 2008, e che serve 41 membri per lo più unità per il PPP nazionali o regionali, che la documenta in un paper del 2015, "*PPP motivations and challenges for the Public Sector*".
L'indice delle motivazioni a favore del PPP le declina in un lungo e circoscritto elenco (non manchevole di riferimenti documentali e rimandi a testimonianze operative) che dimostra come il PPP sia funzionale a migliorare le *performance*, e come con tale modellistica i progetti infrastrutturali siano preparati, disegnati e strutturati per:

- migliorare l'analisi dei rischi, il loro trasferimento e la loro gestione, considerato che al settore privato può essere demandata la gestione di molti rischi che con i giusti incentivi può più adeguatamente identificare e gestire;
- ottimizzarne la progettazione e la costruzione forti di un significativo incentivo a ridurre i costi lungo tutta la vita utile del progetto (considerato che sono costi che sostiene dentro il rapporto concessorio il privato che non ha interesse come in un appalto tradizionale a far prevalere un'ottica di breve periodo).

I vantaggi del PPP sono oggetto di una serie di studi empirici a livello internazionale, prodotti da governi e Accademie impegnate nell'utilizzo di questo strumento; Regno Unito, Canada, Australia, Francia, Germania, Malesia, Spagna e molti altri Stati hanno documentato il cosiddetto "*Value for money*" del PPP, dimostrando in sostanza il miglior rapporto costo-benefici di questi interventi. Spiace rilevare come l'Italia, che ha visto crescere un mercato delle dimensioni significative come quelle documentate nel contributo IFEL, non abbia alcuno studio che, in più di 20

anni dalla normazione del *project financing* nella nostra disciplina, evidenzi i vantaggi di questo approccio. In questo contesto le analisi di IFEL e del Cresme sono l'unico punto di riferimento.

Seppur con il disappunto per il fatto che in Italia manchino analisi e ricerche sul contributo del PPP alla competitività del nostro sistema, va preso comunque atto che il fenomeno del PPP si è espanso nel tempo a tutte le latitudini del nostro Paese. Il Rapporto offre una mappatura di questa diffusione, certificando come, già anticipato nella prima pubblicazione, la voglia di molti amministratori di assumersi una responsabilità "del fare" sia distribuita geograficamente in tutto il territorio nazionale. Quello che emerge dalla mappa è come vi sia stato un notevole ricorso ai PPP che interessa in modo diffuso sia le regioni del Nord che quelle dell'Italia centrale e del Mezzogiorno. Analizzando il posizionamento dei comuni che hanno sperimentato nel periodo 2002-2018 almeno una iniziativa di partenariato, rispetto ad un dato nazionale del 70%, è possibile osservare valori superiori alla media in tre regioni dell'Italia centrale (Toscana, Umbria e Marche), in quattro del Sud (Puglia, Campania, Abruzzo e Basilicata), nelle due Isole maggiori, Sicilia e Sardegna, e in tre regioni del Nord (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia). Se il dato della percentuale di comuni che hanno promosso almeno una iniziativa di PPP dà atto di come ormai il PPP sia a pieno titolo entrato nella "cassetta degli attrezzi" per il pronto intervento delle amministrazioni locali, le quote di mercato regionali del PPP evidenziano come tale sforzo risponda più efficacemente alle esigenze di alcuni territori. Osservando i bandi di PPP aggiudicati il 27% degli importi fa capo ai comuni della Lombardia, seguono i comuni del Lazio, con l'11% del valore dei bandi aggiudicati, della Campania con il 10%, dell'Emilia-Romagna e Veneto con il 8%, Puglia e Piemonte con il 6% e Toscana e Sicilia con il 5%.

Il ricorso al PPP è così diffuso a livello comunale da adattarsi sia agli investimenti afferenti le opere calde, sia quelli qualificati come opere fredde. Le prime con bandi nell'ordine del 74% per valore e del 59% per numero, a cui corrispondono aggiudicazioni nell'ordine del 75% per valore e 62% per numero; tra questi investimenti, uno dei settori maggiormente rap-

presentativi è quello energetico e delle telecomunicazioni.
Alle opere fredde, così codificate in funzione della capacità o dalla impossibilità di generare reddito, corrispondono diversi comparti (edilizia sociale e pubblica, riassetto di comparti urbani, edilizia sanitaria, edilizia scolastica, arredo urbano e verde pubblico) che rappresentano il 41% dei bandi per un valore del 26% e se si analizzano le aggiudicazioni sono in crescita e valgono un quarto del valore delle aggiudicazioni totali. Tra gli investimenti in opere fredde è da segnalare il ruolo dell'edilizia sociale e pubblica che, priva di qualsivoglia *big deal*, registra un peso del 9% sul totale lato importi. In termini di risorse i settori più rappresentativi per il PPP comunale sono l'energia e le telecomunicazioni con il 34% dell'importo totale dei bandi, i trasporti con il 10% e l'impiantistica sportiva, con il 9%.

La rappresentatività di questi settori ha indotto a confermare nell'aggiornamento annuale del presente Rapporto due focus settoriali dedicati al settore energetico e a quello dell'impiantistica sportiva.
Il focus del settore energetico risponde ad una sensibilità delle amministrazioni locali, basti pensare al Patto dei sindaci, un movimento su scala mondiale di migliaia di governi locali impegnati, su base volontaria, a implementare gli obiettivi comunitari su clima ed energia; un'iniziativa lanciata 10 anni fa, nel 2008, e che oggi accomuna più di 9.946 comuni di 60 Paesi, con cui i firmatari s'impegnano ad elaborare un Piano per l'Energia Sostenibile. In Italia sono 3.291 i comuni che hanno sottoscritto il patto e sono impegnati con i PAES (piani azione per economia sostenibile) e proprio i PPP di questo focus possono rappresentare una risposta alle esigenze attuative degli impegni assunti. Impegnarsi nei partenariati ad affrontare questa sfida è anche una delle priorità dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.
Questa sensibilità, sedimentata in una tradizione di attenzione maturata nelle amministrazioni locali, trova riscontro nelle rilevazioni quantitative del Rapporto, tanto che dall'indagine è emersa l'importanza del settore energetico. Non desta stupore quindi che dai dati di mercato si evidenzi

che in tutti i sotto-settori individuati (gas, illuminazione pubblica, produzione e distribuzione di energia e riqualificazione energetica) i bandi di gara che hanno comuni come committenti rappresentino la maggioranza per numero. Si tratta nel complesso di 4.432 bandi per quasi 22 miliardi di euro di cui il Rapporto declina con analiticità l'evoluzione negli anni grazie al protagonismo sia di città metropolitane sia di piccoli comuni. L'aggiornamento del Rapporto con i focus non si limita a censirne le iniziative, ma fornisce al lettore una disamina del quadro normativo regolamentare garantendo, con ciò, un supporto informativo importante per chi voglia affrontare questo impegno. Anche in questo caso duole rilevare che mentre altri Paesi per questi partenariati offrono linee guida, format contrattuali tipo, *tools* per elaborare piani economico-finanziari guidati, in Italia manchi tutto questo nonostante la rilevanza dello sforzo comunale sia inconfutabile. Si pensi per esempio all'illuminazione pubblica dove il 92% dei bandi di PPP pubblicati dal 2002 al 2018 relativi a questo comparto è, infatti, in capo ai comuni; si tratta di 954 bandi su 1.041 complessivi. In termini finanziari, su un totale di oltre 7,1 miliardi di euro riconducibili ai bandi di PPP aventi ad oggetto l'illuminazione, poco più di 4 miliardi (56%) riguarda i comuni.

Lo stesso rilievo si potrebbe sollevare per il secondo focus, quello dedicato all'impiantistica sportiva; i comuni in questo settore, nel periodo 2002-2018 hanno attivato 7.312 bandi di PPP, il 93% del totale dei bandi di tutti i committenti. Nell'ambito di questi bandi spiccano le piscine: i 1.076 bandi attivati dai comuni rappresentano oltre la metà, il 56%, del valore di tutti i PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva. Se in Italia ormai si è prossimi a bandire più di 900 bandi all'anno per impiantistica sportiva di cui ormai quasi 100 per le piscine, è troppo pensare che un governo che volesse promuovere l'efficienza e l'economicità di questo *commitment* si impegni a dotare le amministrazioni di tutto il supporto informativo e professionale per gestirlo al meglio?
In ambo i focus la concessione di servizi risulta lo strumento più largamente impiegato per attivare queste iniziative, e ciò dimostra come le concessioni di servizi, ormai pienamente assimilate ad una disciplina di base comune alle concessioni di lavori, trovino ampissima applicazio-

ne nell'ambito dei partenariati, anche se qualcuno dubita che le stesse rappresentino a pieno titolo i PPP. Tali considerazioni sono solo frutto di una arretratezza culturale che ancora fatica a capire la differenza tra un appalto e una concessione, non riconoscendo che i contratti di concessione si caratterizzano per il fatto che la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato e che tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo. Nonostante nel tempo il rischio e il suo trasferimento al concessionario siano entrati a pieno titolo nel dettato normativo, nel disposto regolamentare, nelle disposizioni contabili e nei pronunciamenti dei vari organi di controllo, ancora i più non comprendono come tale presupposto qualifichi distintivamente la concessione e ne rappresenti un elemento qualificante.

Ma questa arretratezza è la ragione per cui si è deciso di dare seguito ai primi due Rapporti, sperando che, come già sottolineato, la rappresentatività del fenomeno descritto catturi l'attenzione dei *policy maker* per strutturare un sistema dove i comuni possono godere di informazioni, formazione, tutoraggio, strumenti e incentivi perché questa alleanza con il privato sappia allineare la dotazione infrastrutturale e il livello di servizi garantiti dalla P.A. e nello specifico dai comuni a quelli degli altri Paesi.

Allo stesso tempo il valore di questo Rapporto è anche quello, come anticipato, di dimostrare che i comuni non si sono sottratti alla sfida culturale di rapportarsi con il privato per dare risposte ai cittadini in termini d'investimenti e servizi, e lo hanno fatto in misura sempre più significativa in reazione ai vincoli e alla congiuntura della finanza pubblica. Questo protagonismo comunale ha permesso di investire nonostante la crisi e di farlo con una intensità e rappresentatività tale da compensare in parte gli investimenti tradizionali che i bilanci pubblici non erano più in grado di affrontare. Il valore di questo risultato oltre a essere rappresentato dal contributo che le amministrazioni territoriali portano all'adeguamento infrastrutturale del nostro Paese, si esprime anche nel consolidamento di un giudizio positivo su questa strumentazione che valorizza il rapporto tra P.A. e

privato, nonostante un dibattito che sembra in alcuni casi negare questa fiducia nell'ingaggio dei privati nell'attuazione di politiche tipicamente d'iniziativa pubblica.

La disciplina del Partenariato Pubblico Privato

1

1.1 Gli istituti di PPP nel Codice dei contratti pubblici: la disciplina generale e le ultime modifiche normative

La locuzione Partenariato Pubblico Privato (di seguito anche solo PPP) sta a designare, in questa sede, l'insieme degli istituti che fanno da cornice giuridica alle forme di collaborazione tra settore pubblico e privato, nell'ambito delle quali l'amministrazione pubblica affida ad un contraente privato rilevanti compiti riguardanti la progettazione e la successiva gestione di un'opera e/o di un servizio pubblico o di pubblica utilità, dovendo il privato altresì sostenere una consistente parte dell'investimento iniziale e dei rischi connessi all'operazione.

Si tratta di operazioni contrattuali molto complesse funzionali alla realizzazione e gestione di opere e servizi pubblici di vario genere (infrastrutture viarie, ospedali, scuole, impianti sportivi, impianti di illuminazione pubblica, trasporto pubblico locale, servizi culturali, produzione di energia e interventi di efficientamento energetico, etc.) i cui elementi distintivi possono essere riassumibili nei seguenti:

a) durata relativamente lunga della collaborazione tra *partner* pubblico e *partner* privato;
b) finanziamento del progetto, garantito da parte del *partner* privato, potendosi aggiungere quote di finanziamento pubblico;

c) ruolo rilevante dell'operatore privato nello sviluppo delle varie fasi del progetto;
d) ripartizione dei rischi tra le parti, pubblica e privata del contratto, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità di ognuna di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Tali elementi base, indicati dal Libro Verde della Commissione europea del 2004 sui Partenariati Pubblico Privati, sono altresì ripresi dall'articolo 3, comma 1, lett. eee) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) che riporta la seguente definizione di contratto di PPP: «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 connessa 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»[1].

Il Codice dei contratti pubblici costituisce la principale fonte di regolazione dei contratti di PPP, dedicando ad essi la Parte IV, contenente la

1 La definizione di contratti di PPP, in sostanza di uguale contenuto rispetto a quella contenuta nel previgente Codice dei contratti pubblici (il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii.), riprende, appunto, i tratti salienti del PPP come delineati dal Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni della Commissione europea del 30 aprile 2004. Il Libro Verde distingue, inoltre, due forme principali di PPP: il PPP di tipo contrattuale ed il PPP di tipo istituzionalizzato. Nel primo caso il rapporto tra soggetto pubblico e soggetto privato si fonda su legami esclusivamente convenzionali; nel secondo caso la cooperazione tra i due soggetti avviene nell'ambito di un'entità distinta dotata di personalità giuridica propria e che consente al partner pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sulla struttura, compatibilmente con l'applicazione del diritto societario.

disciplina generale di tali istituti e riservando la Parte III ai contratti di concessione di lavori e di concessione di servizi, ovvero alle fattispecie contrattuali di PPP più conosciute e diffuse.
La disciplina dei contratti di concessione, di cui alla Parte III del Codice, costituisce, peraltro, attuazione della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione[2]. La citata direttiva è la prima esclusivamente dedicata ai contratti di concessione dei quali esplicita con maggiore dettaglio i tratti distintivi rispetto ai contratti di appalto, cristallizzando i principi espressi in materia dalla giurisprudenza comunitaria nel corso dell'ultimo ventennio. La direttiva contribuisce, dunque, in particolar modo a precisare ulteriormente il fondamentale attributo del trasferimento del rischio operativo (o rischio di gestione dell'opera o del servizio) in capo al privato, senza, tuttavia, stravolgere i principi cardine dell'istituto. Altri punti centrali della disciplina europea delle concessioni sono costituiti dalla presenza di disposizioni più dettagliate, rispetto al passato, con riguardo alla fase di esecuzione del contratto e alla previsione di procedure di affidamento improntate a principi di libertà procedurale e massima flessibilità, in modo tale che l'amministrazione aggiudicatrice possa modellare la singola procedura ritagliandola sulla base dell'oggetto e delle caratteristiche della concessione come di seguito si dirà.

Fatte salve le nuove norme della Parte III in materia di concessioni, la disciplina dettata complessivamente per il PPP dal Codice conserva l'impianto fondamentale delle disposizioni stratificatesi nel corso del periodo che va dall'introduzione dell'istituto del c.d. promotore previsto dagli articoli 37-*bis* e seguenti della Legge n. 109/1994 fino alle ultime modifiche normative introdotte dal previgente Codice dei contratti pubblici[3].

---

2 La direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (recepita in Italia dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recante Codice dei contratti pubblici), costituisce il primo testo di norme di diritto europeo dedicato esclusivamente ai contratti di concessione, aventi ad oggetto sia lavori che servizi.

3 Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina in materia di PPP si veda IFEL, La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato, edizione 2017 disponibile al seguen-

L'articolo 180 del Codice, rubricato *Partenariato Pubblico Privato*, costituisce norma di riferimento per individuare le principali caratteristiche distintive dei contratti di PPP, intesi come categoria generale, nonchè le tipologie contrattuali concretamente sussumibili entro tale categoria. A tal fine la norma, specificando che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano provenire sia da un canone riconosciuto dalla parte contrattuale pubblica, sia da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna (cfr. art. 180, comma 2), lascia intendere che possono formare oggetto di un contratto di PPP sia le c.d. "opere fredde" (anche definite opere ad utilizzazione diretta dell'amministrazione pubblica, come scuole o ospedali ad esempio), sia le c.d. "opere calde" (strumentali alla erogazione di servizi rivolti ad utenti terzi e da questi ultimi pagati)[4].
Alla categoria generale dei contratti di PPP sono ascrivibili, in base all'art. 180, comma 8 del Codice le seguenti fattispecie contrattuali «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».
In tal modo il legislatore ha delineato i rapporti contrattuali in esame come una tipologia aperta fornendone un'elencazione di carattere non tassativo, ma formulata a titolo esemplificativo. Tale formulazione risente ancora, peraltro, dell'impropria commistione, già presente nel previgente Codice dei contratti pubblici, tra figure contrattuali e procedure di affidamento di contratti: la norma menziona, infatti, la finanza di progetto facendo riferimento ai procedimenti previsti dall'art. 183 del Codice, relativi a peculiari e complesse procedure di affidamento sia delle concessioni che degli altri contratti di PPP[5].

---

te link: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8995-la-dimensione-comunale-del-partenariato-pubblico-privato-edizione-2017.

4 Il decreto correttivo ha aggiunto - ad ulteriore chiarimento - un periodo al comma in esame precisando che «Il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica».

5 La stessa rubrica dell'art. 183 finanza di progetto è stata coniata in maniera tale da deter-

Per quanto riguarda le concessioni di lavori e di servizi, come meglio indicato nel prosieguo, il Codice reca le definizioni già presenti all'art. 5 della direttiva 2014/23/UE e assoggetta tali contratti ad una disciplina di base comune per quanto concerne le procedure di affidamento, la durata, le sopravvenienze in corso di esecuzione e le vicende estintive, mentre in precedenza le concessioni di servizi erano sottratte all'applicazione delle norme in materia di appalti e concessioni.
Vale sottolineare, al proposito, la maggiore attenzione del legislatore, rispetto al passato, per la regolamentazione della funzione di controllo e delle forme di monitoraggio sulle prestazioni esercitate dal *partner* pubblico in fase di esecuzione del contratto. Soprattutto, come anticipato poc'anzi, rispetto alla disciplina previgente, le caratteristiche base dei contratti di concessione vengono delineate in funzione dell'assunzione effettiva, da parte del *partner* privato del rischio operativo. Il Codice provvede a specificare, infatti, che i contratti di concessione si caratterizzano per il fatto che «la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato e che tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo». Tale rischio, è riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario e che possano incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

Tale concetto riproduce fedelmente il dettato della normativa europea, ad integrazione del quale, per maggiore chiarezza il Codice si preoccupa anche di definire i connessi concetti di rischio di costruzione, rischio di domanda e rischio di disponibilità, la cui corretta allocazione in capo alle parti di un contratto di PPP è fondamentale anche ai fini della contabilizzazione delle opere oggetto del contratto al di fuori del bilancio pubblico.

---

minare confusione terminologica. La finanza di progetto è, infatti, una modalità di finanziamento di infrastrutture e non una categoria giuridica, come tale, essa è correttamente richiamata, come modalità di finanziamento dei contratti di PPP dall'art. 182 del Codice.

Con ciò il legislatore nazionale si rifà a definizioni mutuate non già dalle direttive comunitarie ma dalle decisioni e dai principi dettati dall'Eurostat, mostrando una particolare preoccupazione per l'aspetto relativo all'impatto degli investimenti previsti per questo tipo di operazioni sui bilanci degli enti pubblici e, in particolare, allo scopo di garantire un assetto della ripartizione dei rischi contrattuali che consenta di non contabilizzare i predetti investimenti quali poste di debito pubblico[6].

A tale scopo, nella Parte IV del Codice si stabilisce, espressamente, che il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione, effettiva e sostanziale, in capo a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera[7]. La disciplina del contratto di PPP, deve, pertanto, prevedere anche i rischi incidenti sui corrispettivi, potendo essi derivare sia da fatti non imputabili all'operatore economico sia da circostanze ad esso riconducibili. In quest'ultimo caso l'amministrazione aggiudicatrice, nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi, può scegliere di ridurre di importo o anche annullare (in proporzione all'entità dell'inadempimento) il canone che è tenuta a versare all'operatore

6 Per l'aspetto squisitamente contabile si rinvia al successivo Capitolo 2. Vale richiamare, comunque, in questa sede, la funzione di monitoraggio sulla corretta contabilizzazione dei contratti di PPP presidiata dall'obbligo di comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri delle informazioni relative alle operazioni di PPP ricadenti nelle tipologie descritte dalla Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 (ovvero le operazioni di PPP nelle quali i ricavi conseguiti dal partner privato consistono principalmente in canoni pagati dall'amministrazione), ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del D.L. n. 248/2007, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 31/2008. In attuazione della citata norma è stata emanata la circolare P.C.M. del 27/03/2009, ora sostituita dalla circolare del 10 luglio u.s., pubblicata in G.U.R.I. del 24/08/2019, n. 198.

7 Al proposito, in funzione di chiarimento, il Codice si preoccupa anche di definire i citati rischi, indicando all'art. 3 comma 1, lett. aaa) che il "rischio di costruzione" è il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera; alla lettera bbb) che il "rischio di disponibilità" è il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti; alla lettera ccc), che il "rischio di domanda" è il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa.

economico. Ciò comporta l'imposizione di vere e proprie penali in capo a quest'ultimo nell'ipotesi di mancata disponibilità dell'opera o di inefficienze del servizio, penali che devono essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico (art. 180, comma 4).

Nel sistema del Codice dei contratti pubblici, strettamente dipendente dall'allocazione dei rischi è il concetto di equilibrio economico-finanziario (inteso come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria[8]) identificato dal Codice quale presupposto per la corretta allocazione dei rischi di progetto, per il raggiungimento del quale, in sede di gara, l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo, consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili dichiarati non più di interesse pubblico (cfr. art. 3, comma 1, lett. fff)).
L'entità del contributo pubblico, concesso dall'amministrazione a fondo perduto e, come detto, unicamente in funzione del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, è decisivo nella valutazione del rischio assunto dall'operatore economico e, di conseguenza, rileva anche ai fini della contabilizzazione dell'investimento secondo i criteri dettati da Eurostat, specie per ciò che riguarda l'allocazione del rischio di costruzione. In funzione di tali esigenze il Codice stabilisce che detto contributo non possa essere, in ogni caso, di entità superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo[9].

Una volta chiarito che tutto o, per lo meno, la parte più consistente dell'importo dell'investimento necessario all'avvio di un'operazione contrattuale di PPP, deve essere sostenuto dal *partner* privato, è chiaro come

---

8 Anche questi due concetti trovano definizione nell'art. 3, comma 2, lett. fff) del Codice intendendosi, per convenienza economica 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 la capacità del progetto di generare flussi di cassa suffcienti a garantire il rimborso del finanziamento.

9 Cfr. art. 180, comma 6 del Codice.

rivesta carattere cruciale, ai fini della buona riuscita della medesima operazione, la disponibilità delle risorse a ciò necessarie. Per questo motivo, il Codice contiene una serie di disposizioni, già presenti nel previgente d.lgs. n. 163/2006, a presidio della certezza del finanziamento dei contratti di PPP. In particolare, il comma 7 dell'articolo 181 rinvia ai commi 3, 4 e 5 dell'art. 165 del Codice, concernenti rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni, stabilendo che ai contratti di PPP si applichino le norme concernenti:

a) la sottoscrizione del contratto di concessione solamente a seguito della approvazione del progetto definitivo e della presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera;
b) la definizione dei bandi e dei relativi allegati in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità, ovvero la reperibilità sul mercato finanziario di risorse proporzionate ai fabbisogni, la sostenibilità di tali fonti e la congrua redditività del capitale investito;
c) la possibilità che il bando di gara per l'affidamento di un contratto di PPP da affidarsi con la procedura ristretta, preveda l'indizione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, prima della scadenza del termine di presentazione delle offerte, di 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;
d) la possibilità che il bando richieda che l'offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziatori di manifestazione di interesse a finanziare l'operazione;
e) la necessità che il contratto di concessione stabilisca la risoluzione del rapporto in caso di mancato collocamento delle obbligazioni di progetto di cui all'articolo 185, entro un congruo termine fissato dal bando medesimo, comunque non superiore a diciotto mesi, decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto di PPP. Rispetto a quest'ultima ipotesi, il legislatore fa salva la facoltà del concessionario di reperire la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento attraverso altre

forme di finanziamento previste dalla normativa vigente, purché sottoscritte entro lo stesso termine. Il bando di gara può prevedere che in caso di parziale finanziamento del progetto e comunque per uno stralcio tecnicamente ed economicamente funzionale, il contratto rimanga efficace limitatamente alla parte che regola tale stralcio funzionale.

Vale inoltre notare che la disciplina generale del PPP contenuta nella Parte IV del Codice dei contratti pubblici comprende anche una serie di ulteriori disposizioni volte a facilitare il finanziamento privato di infrastrutture e servizi secondo lo schema del *project finance*, originariamente riferite nella previgente normativa ai contratti di concessione e poi estese anche alle altre fattispecie di PPP contrattuale. Ci si riferisce agli articoli del Codice relativi alla società di progetto (art. 185), all'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto (art. 186), al privilegio sui crediti riconosciuto ai soggetti finanziatori di progetti realizzati in PPP (art. 187). Trattasi di previsioni adottate progressivamente, negli ultimi quindici anni, sulla scorta dell'esperienza nel frattempo maturata nel settore - come detto con riferimento precipuo all'applicazione della figura contrattuale della concessione di lavori pubblici - concepite in considerazione della struttura finanziaria delle operazioni in finanza di progetto e del consistente ruolo delle banche e degli altri enti che intervengono in tali operazioni in qualità di finanziatori[10]. Molte delle citate disposizioni sono anche state introdotte per far fronte alla contrazione della disponibilità del credito bancario (c.d. *credit crunch*) quale effetto del periodo di crisi economica che iniziava nel 2008.

La bancabilità delle operazioni di PPP costituiva, peraltro, oggetto di previsione espressa anche nella Legge delega n. 11 del 2016, per la stesura del nuovo Codice dei contratti pubblici, quale obiettivo da perseguire sin dalla elaborazione dello studio di fattibilità degli interventi da realizzare tramite queste tipologie contrattuali, ponendo con ciò l'enfasi sulla ne-

10 Cfr. per questi aspetti, Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Le novità giuridiche, finanziarie e contabili, cit.

cessità di tenere nel dovuto conto gli aspetti di fattibilità finanziaria sin dalla fase preliminare al concreto e formale avvio dell'operazione, prima dell'inserimento dell'intervento negli atti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice.
Tale fase preliminare, che dovrebbe essere la sede in cui svolgere le fondamentali analisi di fattibilità e convenienza atte a condurre alla scelta dello strumento contrattuale e procedurale più consono alla realizzazione di un dato intervento costituisce, tuttavia, un ambito governato da ogni singola amministrazione procedente in maniera del tutto discrezionale, nella quasi totale assenza sia di norme *ad hoc* che di prassi amministrative consolidate che possano fornire riferimento.
L'art. 181, comma 3 stabilisce, invero, che la scelta del ricorso al PPP deve essere preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale dell'operazione, alla natura e all'intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza della forma di affidamento in Partenariato Pubblico Privato in alternativa alla realizzazione tramite normali procedure di appalto[11]. Detti strumenti di analisi, tuttavia, in assenza di regolamentazione, scontano, tutt'ora, una forte incertezza in sede applicativa.

Con riferimento alle attività amministrative che procedono l'avvio delle procedure di affidamento dei contratti di PPP e, più in generale, dei contratti pubblici, è intervenuto, in attuazione dell'art. 21 del Codice dei contratti pubblici il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti,

11 Appare, in tale sede, anomalo il richiamo a tali strumenti che costituiscono un metodo utilizzabile dalle amministrazioni pubbliche per valutare, in fase di programmazione e, quindi, a monte della scelta della procedura di aggiudicazione, la convenienza del ricorso al PPP attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quello di realizzazione tramite forme di PPP. Più correttamente quando l'amministrazione deve scegliere la procedura di gara più confacente al caso concreto per l'affidamento di un contratto ha già valutato e definito, in fase di programmazione, se realizzare il progetto in appalto tradizionale o in PPP. Cfr. in proposito, Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Le novità giuridiche, finanziarie e contabili, cit..

16 gennaio 2018, n. 14 contenente il "Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali"; tale regolamento non riguarda, però, anche le attività preparatorie della programmazione dei lavori e dei servizi pubblici. La tematica avrebbe dovuto, probabilmente, formare oggetto di disciplina da parte del decreto ministeriale al quale, in attuazione dell'art. 23, comma 3 del Codice, era demandata la definizione dei contenuti dei livelli di progettazione dei lavori pubblici (la quale, come noto, si articola in progettazione di fattibilità tecnico-economica, progettazione definitiva ed esecutiva). Nelle more dell'emanazione del decreto è intervenuto il d.l. n. 32/2019 (c.d. decreto Sblocca cantieri), convertito dalla Legge n. 55/2019, il cui articolo 1, comma 20 demanda ad un nuovo regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice anche la disciplina di attuazione prevista dal citato art. 23. In attesa dell'adozione di quest'ultimo provvedimento normativo, resta la possibilità di fare riferimento all'art. 14 del d.P.R. n. 207/2010 (recante il regolamento di attuazione del previgente Codice dei contratti pubblici) il quale dettava i contenuti dello studio di fattibilità previsto dal previgente Codice dei contratti pubblici quale strumento propedeutico all'inserimento di un dato intervento infrastrutturale nel programma triennale dei lavori pubblici, indicando altresì i contenuti specifici che tale documento doveva presentare nel caso in cui fosse posto a base di gara per l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici secondo il procedimento descritto all'art. 153 del d.lgs. n. 163/2006[12]. Le

12 La norma citata, al comma 2, prevedeva in particolare che «Qualora lo studio di fattibilità è posto a base di gara, ai sensi degli articoli 58 e 153 del Codice, si compone dei seguenti elaborati, salva diversa motivata determinazione del responsabile del procedimento, anche con riferimento alla loro articolazione, in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dei lavori da realizzare: a) relazione illustrativa generale contenente: 1. l'inquadramento territoriale e socio-economico dell'area oggetto dell'intervento: 1.1. corografia, stralcio del piano regolatore generale comunale, verifica della compatibilità con gli strumenti urbanistici; 1.2. analisi dell'impatto socio-economico con riferimento al contesto produttivo e commerciale esistenti; 2. l'analisi della domanda e dell'offerta attuale e di previsione con riferimento: 2.1. al bacino d'utenza; 2.2. alla stima dei bisogni dell'utenza mediante utilizzo di parametri fisici riferiti alla specifica tipologia dell'intervento, quali i flussi di traffico e il numero di ac-

medesime elaborazioni indicate dal citato art. 14 dovrebbero ora trovare adeguata sede nel documento di fattibilità delle alternative progettuali previsto dall'art. 23, comma 5 del Codice.
In relazione alle procedure di affidamento dei contratti di PPP, l'art. 179, che apre la Parte IV del Codice, fa rinvio alle disposizioni relative agli appalti, che trovano applicazione in quanto compatibili.

Dunque, sulla scorta di tale previsione, l'aggiudicazione di un contratto di PPP può avvenire attraverso le seguenti procedure previste dal Codice:
- procedura aperta (art. 60);
- procedura ristretta (art. 61);
- procedura competitiva con negoziazione (art. 62);
- dialogo competitivo (art. 64);
- finanza di progetto (art. 183);
- partenariato per l'innovazione (art. 65)[13].

---

cessi; 2.3. all'individuazione, in termini quantitativi e di gradimento, dell'offerta attuale e di quella prevista nei medesimi settori dell'intervento; 3. l'analisi delle alternative progettuali: 3.1. individuazione delle alternative progettuali dal punto di vista delle scelte tecnologiche, organizzative e finanziarie; 3.2. matrice delle alternative progettuali; 4. lo studio dell'impatto ambientale riferito alla soluzione progettuale individuata e alle possibili soluzioni alternative: 4.1. analisi sommaria degli aspetti geologici, geotecnici, idraulici, idrogeologici, desunti dalle cartografie disponibili o da interventi già realizzati ricadenti nella zona; 4.2. verifica dei vincoli ambientali, storici, archeologici, paesaggistici interferenti sulle aree o sugli immobili interessati dall'intervento; b) relazione tecnica contenente: 1. le caratteristiche funzionali e tecniche dei lavori da realizzare; 2. descrizione, ai fini della valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e della compatibilità paesaggistica dell'intervento, dei requisiti dell'opera da progettare, delle caratteristiche e dei collegamenti con il contesto nel quale l'intervento si inserisce nonché delle misure idonee a salvaguardare la tutela ambientale, i valori culturali e paesaggistici; 3. analisi sommaria delle tecniche costruttive e indicazione delle norme tecniche da applicare; 4. cronoprogramma; 5. stima sommaria dell'intervento secondo le modalità di cui all'articolo 22, comma 1, con l'individuazione delle categorie di cui all'allegato A e dei relativi importi, determinati mediante l'applicazione delle quote di incidenza delle corrispondenti lavorazioni rispetto al costo complessivo; c) elaborati progettuali stabiliti dal responsabile del procedimento tra quelli previsti dall'articolo 21; d) elaborato tecnico-economico contenente: 1. la verifica della possibilità di realizzazione mediante concessione rispetto all'appalto; 2. analisi della fattibilità finanziaria (costi e ricavi) con riferimento alla fase di costruzione e, nel caso di concessione, alla fase di gestione; 3. analisi della fattibilità economica e sociale (analisi costi-benefici); 4. schema di sistema tariffario, nel caso di concessione; 5. elementi essenziali dello schema di contratto».

13 Le caratteristiche distintive delle singole procedure di affidamento sono indicate al successivo paragrafo 1.3.2. In tema di avvio di procedure di affidamento di contratti di PPP

Il successivo articolo 181 del Codice prevede, inoltre, che la scelta dell'operatore economico avvenga con procedure ad evidenza pubblica, incluso il dialogo competitivo. Lo stesso articolo stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico-finanziario, che diano evidenza della corretta allocazione dei rischi tra le parti e la sostenibilità economico-finanziaria.

Resta la possibilità, per tutti i contratti di PPP, di ricorrere alla procedura c.d. ad iniziativa privata per opere e servizi non previsti negli atti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art. 183 comma 15 del Codice dei contratti pubblici (di seguito illustrata al par. 1.4.). Anche sotto questo profilo, dunque, si riscontra continuità con la disciplina previgente, permanendo nel Codice la distinzione tra contratti affidati ad iniziativa pubblica, in seguito ad esplicito atto di programmazione dell'amministrazione, e con avvio di procedura ad evidenza pubblica basata sul progetto elaborato dalla stessa amministrazione e iniziative che traggono origine da proposte di soggetti privati, con riferimento ad interventi non contemplati negli atti di programmazione dell'amministrazione, possibilità, quest'ultima, estesa anche alle altre figure contrattuali di PPP da parte del d.lgs. n. 56/2017 (c.d. decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici).

Il Codice dei contratti pubblici pone, anche, particolare attenzione alla fase di esecuzione del contratto a valle della procedura di evidenza pubblica: durante tutto il periodo di durata del contratto l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta, infatti, ad esercitare il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso appositi sistemi di monitoraggio, verifi-

appare utile ricordare che, il d.l. n. 32/2019, convertito con modificazioni dalla L. n. 55/2019 ha sospeso, fino al 31 dicembre 2020, a titolo sperimentale l'efficacia di diverse disposizioni del Codice tra cui anche l'art. 37 del Codice dei contratti pubblici, relativo all'obbligo dell'amministrazione comunale di possedere la qualificazione di stazione appaltante ovvero di avvalersi di un soggetto qualificato in tal senso come indicato dalla citata norma (cfr. art. 1, comma 1, lett. a), d.l. n. 32/2019, convertito dalla L. n. 55/2019).

cando, in particolare, la permanenza in capo allo stesso operatore dei rischi trasferiti (cfr. successivo par. 1.2).
L'efficiente allocazione dei rischi rileva, infatti, sia nella fase di preparazione della procedura di affidamento che in fase di aggiudicazione di un contratto di PPP, nonché, successivamente, ai fini della corretta esecuzione delle prestazioni affidate al privato. A tal fine il contratto deve definire i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio e le conseguenze che potrebbero derivare dall'anticipata estinzione del negozio.
Per quanto concerne l'esercizio del potere di controllo da parte dell'amministrazione delle prestazioni rese dal privato in adempimento degli obblighi contrattuali, il comma 4 dell'art. 181 demanda ad apposite linee guida dell'ANAC, la definizione delle modalità di espletamento di tale controllo, da svolgersi attraverso la predisposizione e l'applicazione di sistemi di monitoraggio volti a verificare, in particolare, la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti.

Le linee guida n. 9, di attuazione del d.lgs. n. 50/2016 recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di Partenariato Pubblico Privato" sono state adottate dall'ANAC con delibera n. 318 del 28 marzo 2018. Il documento si divide in due parti, di cui la prima contenente indicazioni di carattere interpretativo, ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del Codice, per l'identificazione e l'accurata valutazione dei rischi connessi ai contratti di PPP a partire dalla fase che precede l'indizione della procedura di gara. La seconda parte riporta, invece, le prescrizioni inerenti alle modalità in cui si esplica il controllo sull'attività svolta dagli operatori economici in esecuzione di un contratto di PPP, da considerarsi vincolanti per le amministrazioni aggiudicatrici ai sensi del citato articolo 181, comma 4, del Codice[14].

14 Nella Parte I delle linee guida n. 9 sono esemplificate le diverse tipologie di rischi ai fini della corretta identificazione ed allocazione di essi in capo alle parti del contratto di PPP, al paragrafo 3 si forniscono inoltre indicazioni in ordine alla revisione del piano economico-finanziario, individuando anche gli specifici indicatori il cui valore rappresenta l'equilibrio economico finanziario dell'operazione (cfr. art. 3, comma 1, lett. fff) del Codice dei contratti pubblici già citato infra al par. 1.1.).

In quest'ultima parte l'Autorità individua, tra l'altro, il contenuto minimo di un contratto di PPP, i cui elementi essenziali devono figurare anche nell'offerta presentata dall'operatore economico in sede di gara, prescrivendo, altresì, che esso contenga una matrice dei rischi[15].

Le linee guida, pertanto, pur riferendosi, principalmente, al periodo di esecuzione del contratto, danno indicazioni e prescrivono adempimenti per la amministrazioni aggiudicatrici anche rispetto alle fasi di programmazione dell'affidamento e di preparazione dei documenti di gara.
In particolare rispetto alla matrice dei rischi, l'Autorità specifica come tale documento rappresenti la ripartizione dei rischi tra le parti del contratto di PPP, dovendosi elaborare sin dalla fase di programmazione da parte del Responsabile unico del procedimento (Rup), o da altro soggetto individuato in conformità al regolamento organizzativo dell'amministrazione. La ripartizione dei rischi risultante dalla matrice è definita, caso per caso, sulla base delle specifiche caratteristiche della prestazione oggetto del contratto con l'obiettivo di disciplinare *ex ante* modalità e limiti di revisione delle condizioni economico-finanziarie poste a base del piano economico-finanziario e offerte in sede di gara.
In fase di programmazione la matrice dei rischi è funzionale alla redazione del documento di fattibilità economica e finanziaria, al fine di verificare la convenienza del ricorso al PPP rispetto ad un appalto tradizionale. Successivamente, in fase di gara essa costituisce mezzo di valutazione dell'offerta e, in fase di esecuzione del contratto, è strumento che facilita il controllo sul mantenimento in capo al *partner* privato dei rischi ad esso trasferiti.
Ai fini del prescritto monitoraggio sull'attività dell'operatore privato, l'Autorità stabilisce che l'amministrazione aggiudicatrice debba definire i dati relativi all'andamento della gestione dei lavori e dei servizi che l'ope-

15 Quale riferimento per il contenuto base di un contratto di PPP si ricorda, peraltro, la Guida per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere in PPP, del 21 settembre 2018, predisposta dal Tavolo di lavoro coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato. La Guida riguarda lo schema tipo di un contratto di concessione avente ad oggetto la progettazione, la realizzazione e la gestione di un'opera a diretto utilizzo dell'amministrazione.

ratore è tenuto a trasmettere con cadenza prefissata nella documentazione di gara tenendo conto del valore, complessità e durata del contratto[16].

Le amministrazioni aggiudicatrici definiscono, altresì, le modalità di acquisizione di tali dati da parte dell'operatore economico che è tenuto a collaborare e ad alimentare attivamente i sistemi di monitoraggio posti in essere dal *partner* pubblico.
In base alle linee guida le amministrazioni aggiudicatrici, per il tramite del Responsabile unico del procedimento, coadiuvato dal direttore dei lavori o dal direttore dell'esecuzione, devono, inoltre, acquisire un periodico resoconto economico-gestionale sull'esecuzione del contratto, nel quale sia evidenziato l'andamento dei lavori in relazione al cronoprogramma, il rispetto dei livelli di servizio stabiliti dal contratto (c.d. SLA - *Service Level Agreement*), l'esecuzione dei controlli previsti dal contratto, l'applicazione di eventuali penali o decurtazioni del canone e, in generale, ogni altro elemento di rilevanza contrattuale necessario per accertare la corretta gestione del contratto di PPP[17].

16 In tale flusso informativo sono compresi i dati utilizzati dall'amministrazione per la definizione dell'equilibrio economico-finanziario nonché quelli che le amministrazioni sono tenute a trasmettere, ai sensi degli articoli 5 e 9 del d.lgs. n. 229/2011, alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 193/2009. Le amministrazioni aggiudicatrici definiscono, altresì, le modalità di acquisizione di tali dati da parte dell'operatore economico che è tenuto a collaborare ad alimentare attivamente i sistemi di monitoraggio posti in essere dal partner pubblico.

17 Contribuiscono anche, a completare il quadro della disciplina dell'affidamento dei contratti di PPP, oltre alle linee guida n. 9 dell'ANAC, anche i seguenti provvedimenti attuativi del Codice da ultimo adottati: i) il d.m. del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti 16 gennaio 2018, n. 14, Regolamento recante procedure e schemi-tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali; ii) il d.m. del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, 7 marzo 2018, n. 49 Regolamento recante Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione; iii) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76, Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico.

La lunga durata dei contratti di PPP richiede, come detto *infra*, anche una certa flessibilità del regolamento contrattuale, potendosi in determinati casi, mutare in parte, in corso di esecuzione, talune delle condizioni iniziali dell'affidamento, nel rispetto dei limiti fissati dal Codice e dallo stesso contratto. In particolare quest'ultimo deve prevedere gli eventi che potrebbero verificarsi all'indomani della stipula del contratto, incidendo sull'assetto di interessi cristallizzato in esso e, in particolare, comportando delle conseguenze economiche per entrambi o per uno dei contraenti. A tal proposito, l'articolo 182 del Codice, ripropone, al comma 3, la medesima norma prevista all'articolo 165 comma 6 in materia di concessioni, sulla possibilità di revisione del piano economico-finanziario, nel caso in cui dovessero verificarsi fatti non riconducibili all'operatore economico e che incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico-finanziario relative al contratto.
Nei casi di opere di interesse statale o finanziate con contributo pubblico è previsto - al fine di tutelare la finanza pubblica - che la revisione sia subordinata alla previa valutazione da parte del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS). Negli altri casi è, invece, facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice sottoporre la revisione a tale valutazione del NARS.
La norma prevede, infine, che in caso di mancato accordo sul riequilibrio del piano economico-finanziario, le parti possano recedere dal contratto. In tale caso sono rimborsati all'operatore economico il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti. Il decreto correttivo al Codice ha aggiunto tra i costi rimborsabili anche le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione.

1.2 I riflessi degli ultimi interventi legislativi sulla materia del PPP

La disciplina del PPP precedentemente descritta non è stata interessata, se non per minimi aspetti, dalle ultime modifiche introdotte nel Codice dei contratti pubblici ad opera del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, recante

"Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55.

In generale, una novità rilevante introdotta nel citato decreto è, senza dubbio, la previsione relativa all'adozione di un nuovo regolamento di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice, che dovrà sostituire molti dei numerosi provvedimenti attuativi già previsti dal Codice (sia linee guida dell'ANAC che decreti ministeriali)[18]. Tra i provvedimenti attuativi che cesseranno di avere efficacia con l'entrata del predetto regolamento non sono tuttavia annoverate le linee guida n. 9 dell'ANAC, che continueranno, pertanto a costituire punto di riferimento per gli operatori pubblici e privati del settore.

Con specifico riferimento alle norme del Codice relative al PPP il d.l. n. 32/2019[19] ha unicamente disposto l'inserimento nell'articolo 183, in materia di finanza di progetto, del nuovo comma 17-*bis* prevedendo che an-

18 L'art. 1, comma 20, lett. gg), n. 4) del d.l. Sblocca cantieri, come modificato dalla legge di conversione, introduce, all'art. 216 del Codice, il nuovo comma 27-octies il quale prevede l'emanazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa disposizione (vale a dire entro il 16 ottobre 2019), di un Regolamento "unico" di esecuzione, attuazione e integrazione del Codice, ai sensi dell'art. 17, comma 1, lettere a) e b), della Legge 23 agosto 1988, n. 400. Il regolamento è adottato su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Formano oggetto della disciplina dettata dal predetto regolamento le seguenti materie: a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento; b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell'esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici; i) lavori riguardanti i beni culturali. Nel momento in cui si scrive è ancora in fase di definizione lo schema di regolamento da sottoporre ai pareri della Conferenza unificata e, successivamente, del Consiglio di Stato. La versione dello schema di regolamento risalente a novembre 2019, conteneva, comunque, disposizioni inerenti alcuni aspetti delle procedure di affidamento di contratti di PPP, come i contenuti base di tali contratti e delle offerte presentate nell'ambito delle procedure di affidamento di tali contratti, nonché gli elementi fondamentali dell'attività di asseverazione del piano economico-finanziario.

19 Cfr. art. 1, comma 20, lettera cc) del d.l. n. 32/2019 come convertito dalla L. n. 55/2019.

che investitori istituzionali di cui all'elenco riportato dall'art. 32, comma 3 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/2010 (come fondi comuni di investimento immobiliare, assicurazioni, casse di previdenza, fondi pensione, etc.) possano presentare proposte ad iniziativa privata per la realizzazione di opere e servizi non presenti negli atti di programmazione delle amministrazioni pubbliche, con le modalità descritte al successivo paragrafo 1.4. Finalità della norma è quella di consentire ad investitori istituzionali, in grado di finanziarsi con proprio capitale di rischio di investire in infrastrutture nel momento attuale di difficoltà per le imprese di costruzione a reperire finanziamenti bancari[20].

Si ricorda che il decreto c.d. Sblocca cantieri prelude ad una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici già preannunciata dalla legge di bilancio per il 2019[21], la quale ha previsto diverse misure di incentivazione, diretta o indiretta, del ricorso al PPP, specie per quanto concerne gli aspetti inerenti alla progettazione. In particolare, al fine di accelerare la spesa per gli investimenti pubblici, sono previste misure volte a rafforzare il finanziamento di tutti i livelli di progettazione previsti dalla normativa vigente, in primo luogo estendendo l'operatività del Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa depositi e prestiti dalla Legge n. 549/1995 per anticipare alle amministrazioni ed enti pubblici le spese relative all'attività di progettazione, con interessi a carico dello Stato e senza commissioni per i richiedenti[22]. L'art. 1, comma 171 della suddetta legge di bilancio prevede, al riguardo, che[23]: a) il suddetto Fondo anticipi le spese necessarie per la redazione delle valutazioni di impatto ambien-

20 Cfr. sul punto R. Cori, Il Partenariato Pubblico-Privato tra diritto comunitario e legislazione nazionale, in Studi in ricordo di Gianni Marco Di Paolo, Contrattualistica Pubblica: quale futuro?, Public Procurement Institute, (2019).

21 Legge 30 dicembre 2018, n. 145.

22 Si veda l'art. 1, comma 912.

23 Il Fondo rotativo per la progettualità è stato istituito dalla Legge del 28 dicembre 1995 n. 549 (art. 1 commi 54 - 58) e regolamentato dalla circolare CDP n.1250/2003. La dotazione del Fondo è stabilita periodicamente dalla Cassa Depositi e Prestiti, che provvede alla sua alimentazione, in relazione alle dinamiche di erogazione e di rimborso delle somme concesse in anticipazione, e comunque nel rispetto dei limiti annuali di spesa sul bilancio dello Stato.

tale e dei documenti componenti tutti i livelli progettuali previsti dalla normativa vigente; b) quote del Fondo possano essere destinate in via prioritaria dalla Cassa Depositi e Prestiti oltre che alle esigenze progettuali di opere relative all'edilizia scolastica, al dissesto idrogeologico, alla prevenzione del rischio sismico, anche ad opere da realizzare mediante contratti di PPP; c) il Fondo possa essere alimentato anche da risorse finanziarie di soggetti esterni; d) il Fondo possa operare in complementarietà con analoghi fondi istituiti a supporto delle attività progettuali.

Il successivo comma 174 della Legge di bilancio prevede, inoltre, finanziamenti a fondo perduto al fine di potenziare il finanziamento della progettazione di fattibilità tecnico-economica e definitiva per opere da realizzare mediante contratti di PPP. Esclusivamente per tali opere è indicato che il finanziamento a fondo perduto del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del progetto di fattibilità tecnico-economica e del progetto definitivo di soggetti quali lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici, è assegnato alla Cassa Depositi e Prestiti dalle leggi finanziarie. L'assegnazione può essere incrementata, con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, a valere sulle risorse disponibili del Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese di cui all'articolo 202, comma 1, lettera a), del Codice dei contratti pubblici. Tali finanziamenti sono erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti con proprie determinazioni e, con altro e diverso decreto di natura non regolamentare del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Cassa Depositi e Prestiti, sono definiti termini e condizioni di utilizzo di tali risorse. L'attuazione di tali norme consentirà alle amministrazioni pubbliche di avere a disposizione le risorse necessarie per procedere alla redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali e del progetto di fattibilità tecnico-economica, documenti che rappresentano la base imprescindibile per valutare la fattibilità e la convenienza economico-finanziaria di una infrastruttura pubblica da realizzare in PPP, nonché per

provvedere anche alla elaborazione dei successivi livelli di progettazione (definitiva ed esecutiva), in modo tale da poter intraprendere la procedura di gara valutata come più adatta al caso concreto, non essendo vincolata a decidere esclusivamente sulla base dei livelli di progettazione a propria disposizione. In prospettiva, dunque, la disponibilità di risorse economiche destinate all'attività di realizzazione di tutti i vari livelli di progettazione dovrebbe consentire un maggiore utilizzo delle procedure di gara che prendono avvio sulla base della progettazione elaborata all'interno dell'amministrazione aggiudicatrice, evitando il ricorso forzato alla procedura del promotore ad iniziativa privata prevista dall'art. 183, c. 15 del Codice, la quale presenta il vantaggio che il costo della progettazione tecnica, giuridica ed economico-finanziaria è a carico del privato proponente.

Nella medesima direzione, volta a favorire gli investimenti pubblici attraverso il sostegno all'attività di progettazione delle opere pubbliche, il legislatore ha previsto, al comma 162 della Legge di bilancio 2019, l'istituzione di una Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici. È demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dell'allocazione, le modalità di organizzazione e le funzioni. La Struttura, ferme restando le competenze delle altre amministrazioni, dovrebbe operare su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, che possono rivolgersi ad essa previa convenzione e senza oneri diretti per le prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti. Alla Struttura sono attribuite le seguenti finalità: a) favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici; b) contribuire alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici; c) favorire la progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all'edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria; d) predisporre modelli innovativi progettuali ed esecutivi per edifici pubblici e opere similari e connesse o con elevato grado di uniformità e ripetitività.

Pare opportuno completare la presente riflessione sui benefici degli incentivi alla progettazione pubblica menzionando i metodi e gli strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture previsti dall'art. 23, c. 1, lett. h) e c. 13 del Codice dei contratti pubblici, ovvero la c.d. progettazione BIM - *Building Information Modelling* (letteralmente: "Modello di Informazioni di un Edificio"), che può fornire un contributo di rilievo allo scopo di rafforzare la qualità della progettazione, nonché di ridurre costi e tempi necessari alla progettazione e alla realizzazione delle opere pubbliche. Il D.M. 1° dicembre 2017, n. 560, di attuazione dell'articolo 23, comma 13 del Codice, ha definito le modalità ed i tempi di progressiva attuazione del BIM, fissando al 1° gennaio 2019 la prima applicazione per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 100 milioni di euro[24]. Il BIM, che è definito come la «rappresentazione digitale di caratteristiche fisiche e funzionali di un oggetto», non costituisce una tecnologia, ma un metodo di progettazione e gestione delle opere supportato da diverse tecnologie e basato essenzialmente sul controllo di tutte le informazioni relative al progetto, in formato digitale e tra loro interconnesse, e sulla condivisione delle stesse informazioni. Le caratteristiche del BIM ne fanno uno strumento di utile applicazione specie nei contratti di PPP, essendo esso riferito essenzialmente a opere complesse ai sensi dell'articolo 3, lett. oo), del d.lgs. 50/2016.

Offrendo la possibilità di analizzare l'oggetto architettonico e di valutarne le prestazioni già in fase progettuale, esso agevola anche l'individuazione, gestione e allocazione dei rischi di progetto già in tale momento. Tale aspetto dovrebbe altresì favorire la partecipazione degli enti finanziatori

24 Il d.m. del 1 dicembre 2017, n. 560, all'art. 6 indica i tempi di introduzione obbligatoria dei metodi e strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture: «[…] per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 50 milioni di a decorrere dal 1° gennaio 2020; per i lavori complessi relativi a opere di importo a base di gara pari o superiore a 15 milioni di euro a decorrere dal 1° gennaio 2021; per le opere di importo a base di gara pari o superiore alla soglia di cui all'articolo 35 del Codice dei contratti pubblici, a decorrere dal 1° gennaio 2022; per le opere di importo a base di gara pari o superiore a 1 milione di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2023; per le nuove opere di importo a base di gara inferiore a 1 milione di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2025».

in una fase iniziale del progetto ed agevolare il raggiungimento del c.d. *financial closing,* momento cruciale di tutte le operazioni in *project financing.* L'utilizzazione dei metodi e strumenti elettronici di modellazione per le infrastrutture potrebbero, inoltre, consentire: la più efficiente gestione delle diverse professionalità coinvolte nell'attuazione di un progetto complesso per definizione; l'adeguata gestione dei rischi di progetto, una più agevole revisione del piano economico-finanziario al verificarsi degli eventi indicati dalla legge e/o previsti nel contratto; una più precisa previsione dei costi di manutenzione e di gestione dell'opera; un corretto monitoraggio del progetto.

1.3 La disciplina delle concessioni di lavori e di servizi

1.3.1 Il trasferimento del rischio operativo al concessionario e le altre caratteristiche distintive dei contratti di concessione

I contratti di concessione di lavori pubblici e di concessione di servizi rappresentano in Italia le forme contrattuali di PPP più utilizzate. Il Codice dei contratti pubblici prevede, come anticipato, un'unica disciplina comune per le concessioni di lavori pubblici e le concessioni di servizi, mentre precedentemente queste ultime erano sottratte alla disciplina delle direttive europee del 2004, come del d.lgs. n. 163/2006 che recepiva le stesse direttive nell'ordinamento italiano[25].

25 Si può, comunque, considerare che l'impostazione più articolata della gara per l'affidamento delle concessioni di servizi prevista nel nuovo Codice vale per le concessioni di valore superiore alla soglia comunitaria, mentre per il sottosoglia si possono utilizzare le procedure telematiche o le procedure semplificate (passando per le centrali di committenza). Inoltre sono state previste, recependole dalla direttiva comunitaria, una serie di norme ulteriori rispetto a quelle del d.lgs. n. 163/2006, che prevedono l'esclusione specifica dall'applicabilità del Codice per le concessioni e, in particolare, per le concessioni di servizi, in taluni settori peculiari (oltreché in caso di affidamento a determinati soggetti). Si tratta, specificatamente, di esclusioni specifiche dei seguenti contratti: contratti di concessione aggiudicati da enti aggiudicatori aventi ad oggetto attività dei c.d. settori speciali - di cui agli articoli da 115 a 121 del Codice - direttamente esposte alla concorrenza (art. 8); contratti di concessione di servizi aggiudicati in base ad un diritto esclusivo (art. 9); concessioni di servizi nel settore idrico (art. 12); concessioni di servizi nel settore delle comunicazioni elettroniche (art. 15); concessioni di servizi di cui all'elenco dell'art. 17 del Codice (a mero titolo esemplificativo: concessioni di

L'art. 3, comma 1, lett. uu) del Codice definisce la concessione di lavori, come contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori a uno o più operatori economici, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere. In seguito alle modifiche apportate dal primo decreto correttivo al Codice, l'oggetto della concessione può comprendere altresì la progettazione di livello definitivo e/o esecutivo dell'opera.

Similmente alla lettera vv) l'art, 3, comma 1 del Codice definisce concessione di servizi come contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Le concessioni sono caratterizzate, dunque, dalla complessità dell'oggetto contrattuale il quale comprende diverse fasi di realizzazione di un progetto (progettazione ed esecuzione dei lavori e gestione delle opere e dei servizi) e per la centralità, nell'economia della complessiva operazione, della fase di gestione dell'opera o del servizio, la cui durata deve essere stabilita in funzione del tempo necessario ad ammortizzare l'investimento iniziale da parte del concessionario, garantendo, al contempo, la congrua remunerazione dell'investimento stesso. L'oggetto e le altre principali caratteristiche della disciplina dei contratti di concessione sono delineati dall'art. 165 del Codice, in base al quale nei contratti di conces-

servizi relative a servizi di arbitrato e di conciliazione; servizi legali; servizi finanziari; servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana, ecc.); concessione di servizi di trasporto aereo, di servizi di lotterie, di concessioni aggiudicate dagli enti aggiudicatori per l'esercizio delle loro attività in un Paese terzo, come meglio specificato all'art. 18 del Codice.

sione di lavori e servizi la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato[26].

In ogni caso, elemento essenziale che contraddistingue la fattispecie contrattuale, differenziandola dall'appalto pubblico, è l'assunzione del rischio di gestione, ovvero del rischio operativo, come definito dal Codice e dalla direttiva 2014/23/UE, da parte del concessionario sia nel caso in cui la remunerazione dello stesso provenga da utenti terzi (c.d. opere calde, ad es. concessioni autostradali) sia nel caso che essa provenga dalla stessa amministrazione concedente in qualità di utilizzatrice diretta (c.d. opere fredde).

Il rischio operativo è definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) come rischio riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi dei lavori e/o dei servizi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario. La norma specifica altresì che tali variazioni devono essere, comunque, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario. Anche con riferimento alle concessioni, il trasferimento del rischio operativo si ritiene realizzato se il concessionario, accanto al rischio di costruzione, si faccia carico anche del rischio di domanda o del rischio di disponibilità (cfr. art. 165, comma 1 del Codice).

Come indicato dall'art. 165, comma 2, nonché dall'art. 180, comma 6 del Codice relativo ai contratti di PPP, il presupposto per una corretta allocazione dei rischi in capo al privato è rappresentato dall'equilibrio economico-finanziario, come definito dall'articolo 3, comma 1, lettera fff) ovvero come contemporanea presenza delle condizioni di convenienza

26 Vale per le concessioni, come per gli altri contratti di PPP, il disposto dell'art. 180, comma 1 del Codice, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017, a norma del quale tali contratti «sono utilizzabili per qualsiasi opera pubblica», potendo quindi avere ad oggetto sia le c.d. opere calde a tariffazione sull'utenza che le opere c.d. fredde, ovvero destinate alla utilizzazione diretta da parte dell'amministrazione concedente, secondo la definizione dell'art. 143, comma 9 dell'abrogato Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 163/2006.

economica e sostenibilità finanziaria come espresse nel piano economico-finanziario, che forma parte integrante del contratto.
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. Il contributo, sempre se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, può anche consistere nella cessione di diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in 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 Codice dei contratti pubblici, in recepimento della direttiva 2014/23/UE stabilisce, come regola base, che la durata delle concessioni sia di cinque anni, ammettendosi un periodo di durata superiore individuata, unicamente in funzione del recupero degli investimenti da parte del concessionario insieme ad una remunerazione del capitale investito, sulla base di criteri di ragionevolezza, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario.

Dal punto di vista del finanziamento degli interventi, la normativa, anche in ossequio al principio espresso in sede di legge delega (cfr. art. 1, comma 1, lett. tt)), riproduce le disposizioni già vigenti volte ad assicurare la copertura finanziaria delle opere in concessione. A tal fine figurano, nel Codice, le medesime disposizioni dell'abrogato Codice dei contratti, relative alla previsione di adeguate condizioni di bancabilità dei progetti sin dalla fase di gara, dovendo tali condizioni risultare sia nei documenti a base di gara che nelle offerte presentate dai concorrenti. Il nuovo Codice condiziona, altresì, la sottoscrizione del contratto alla presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera.

Considerata la lunga durata del rapporto contrattuale è fisiologico il verificarsi, in corso d'esecuzione contrattuale, di diversi eventi (c.d. sopravvenienze) al ricorrere dei quali si possono determinare alterazioni dell'equilibrio del piano economico-finanziario originariamente concordato, le cui condizioni e i cui presupposti formano parte integrante del contratto. In tal caso l'art. 165, comma 6 del Codice stabilisce che «il verificarsi di fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio del piano economico-finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio», secondo le modalità già richiamate al precedente paragrafo 1.1.

La previsione, nel regolamento negoziale, degli eventi che possono determinare una ridefinizione delle condizioni contrattuali assume particolare rilevanza anche in considerazione della specifica disciplina dettata dall'art. 175 del Codice in materia di "Modifica dei contratti in corso di durata", che descrive, infatti, in maniera tassativa le ipotesi al ricorrere delle quali i contratti di concessione possono essere modificati senza dover ricorrere ad una nuova procedura di aggiudicazione. Tale possibilità ricorre, in particolare, nei seguenti casi:

a) se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state espressamente previste, nei documenti di gara iniziali, in clausole chiare, precise e inequivocabili, che fissino la portata, la natura delle eventuali modifiche, nonché le condizioni alle quali possono essere impiegate, non essendo, comunque, consentite modifiche che alterino la natura generale della concessione o prevedano la proroga della durata della concessione;
b) per lavori o servizi supplementari che si sono resi necessari e non erano inclusi nella concessione iniziale, ove un cambiamento di concessionario risulti impraticabile per motivi economici o tecnici, quali il rispetto dei requisiti di intercambiabilità o interoperatività tra apparecchiature, servizi o impianti esistenti forniti nell'ambito della concessione iniziale, e comporti per la stazione appaltante un notevole ritardo o un significativo aggravio dei costi;
c) ove la necessità di modifica derivi da circostanze che l'amministrazione aggiudicatrice non avrebbe potuto prevedere utilizzando l'ordi-

naria diligenza e la modifica non alteri la natura della concessione, dovendo le citate condizioni ricorrere contestualmente;

d) se un nuovo concessionario sostituisce quello a cui l'amministrazione aveva inizialmente aggiudicato la concessione, in ragione di una clausola di revisione prevista in conformità di quanto indicato alla lettera a); ovvero, se al concessionario iniziale succeda, in via universale o particolare, a seguito di ristrutturazioni societarie, comprese rilevazioni, fusioni, acquisizione o insolvenza, un altro operatore economico che soddisfi i criteri di selezione qualitativa stabiliti inizialmente, purché ciò non implichi altre modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del Codice;
e) se le modifiche, a prescindere dal loro valore, non sono sostanziali, ovvero non alterano sostanzialmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuito.

Ciò premesso la norma, ai successivi commi, definisce il concetto di modifica sostanziale del contratto e specifica, altresì che non è richiesta nuova procedura di aggiudicazione, né di verificare se ricorrano le ipotesi sopra dette, ove le modifiche non alterino la natura generale della concessione, il valore di esse sia inferiore alla soglia fissata di rilevanza europea dell'affidamento, di cui all'articolo 35, comma 1, lettera a), del Codice e al 10% del valore della concessione iniziale.

1.3.2 Le procedure di affidamento dei contratti di concessione

Il Codice dei contratti pubblici prevede che alle procedure di affidamento delle concessioni di lavori o servizi si applichino, in quanto compatibili, le norme relative all'aggiudicazione dei contratti di appalto, di cui alle Parti I e II del Codice (in questo senso il rinvio dell'art. 164).
Pertanto, in linea generale, per l'affidamento di un contratto di concessione sono disponibili le seguenti opzioni procedurali:

- procedura aperta (art. 60);
- procedura ristretta (art. 61);
- procedura competitiva con negoziazione (art. 62);

- dialogo competitivo (art. 64);
- finanza di progetto (art. 183);
- partenariato per l'innovazione (art. 65).

La disciplina generale relativa alle procedure sopra indicate è, però, applicata alle concessioni compatibilmente con le norme speciali per esse dettate nella Parte III del Codice. Trattasi degli artt. 171-173, in tema di garanzie procedurali, il cui scopo è assicurare, nel rispetto dei principi generali di cui all'art. 30 del Codice, una maggiore flessibilità delle procedure di affidamento delle concessioni, rispetto agli appalti, non solo ancorando requisiti soggettivi e criteri di aggiudicazione alle caratteristiche della specifica prestazione richiesta al privato affidatario del contratto, ma anche riservando all'amministrazione aggiudicatrice spazi di negoziazione delle offerte e facoltà di modifica dei medesimi requisiti e criteri di aggiudicazione in corso di gara.
Di norma l'amministrazione pone a base di gara una progettazione di livello almeno definitivo, salvo i casi di affidamenti in finanza di progetto disciplinati dall'art. 183 del Codice.

Il contratto è aggiudicato secondo i criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 95 del Codice, i quali sono indicati dall'amministrazione aggiudicatrice in ordine decrescente di importanza, senza attribuire una ponderazione numerica specifica ad ogni criterio.

L'art. 170 prevede che i requisiti tecnici e funzionali dei lavori o dei servizi da fornire siano definiti nei documenti di gara e che possano riferirsi anche allo specifico processo di produzione, o di esecuzione dei lavori, o di fornitura dei servizi richiesti, a condizione che siano collegati all'oggetto del contratto e commisurati al valore e agli obiettivi dello stesso. La norma specifica anche che i requisiti tecnici e funzionali possono includere, sulla base delle richieste formulate dalle amministrazioni aggiudicatrici, livelli di qualità, livelli di prestazione ambientale ed effetti sul clima, progettazione per tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per le persone con disabilità) e la valutazione di conformità, l'esecuzione, la sicurezza o le

dimensioni, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, la marcatura e l'etichettatura o le istruzioni per l'uso.

A meno che non siano giustificati dall'oggetto del contratto, i requisiti tecnici e funzionali non possono, invece, fare riferimento a una fabbricazione o provenienza determinata o a un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un determinato operatore economico, né a marchi, brevetti, tipi o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale riferimento è autorizzato, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto del contratto non sia possibile, dovendo in ogni caso essere accompagnato dall'espressione "o equivalente" (c.d. clausola di equivalenza)[27].

Il bando di gara deve recare una descrizione della concessione e delle condizioni di partecipazione, l'espressa indicazione che la concessione è vincolata alla piena attuazione del piano finanziario e al rispetto dei tempi previsti dallo stesso per la realizzazione degli investimenti in opere pubbliche e che l'offerta deve contenere, a pena di esclusione, l'impegno espresso da parte del concessionario al rispetto di tali condizioni, nonché una descrizione dei criteri di aggiudicazione e, se del caso, i requisiti minimi da soddisfare (ai sensi dell'art. 171, co. 3)[28].

27 Coerentemente, in base all'art. 170, comma 3, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori non possono escludere un'offerta sulla base della giustificazione secondo cui i lavori e i servizi offerti non sono conformi ai requisiti tecnici e funzionali richiesti nei documenti di gara, se l'offerente prova, con qualsiasi mezzo idoneo, che le soluzioni da lui proposte con la propria offerta soddisfano in maniera equivalente i requisiti tecnici e funzionali.

28 Con riferimento alle modalità di svolgimento della gara, l'art. 171 prevede che le concessioni sono aggiudicate sulla base dei criteri di aggiudicazione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice stazione appaltante purché siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'offerta risponde ai requisiti minimi prescritti dalla stessa amministrazione appaltante, i.e. le condizioni e le caratteristiche tecniche, fisiche, funzionali e giuridiche che ogni offerta deve soddisfare o possedere;

b) l'offerente ottempera alle condizioni di partecipazione (i.e. requisiti soggettivi tecnici ed economici) di cui all'art. 172 in tema di Selezione e valutazione qualitativa dei candidati;

Elementi peculiari della disciplina in commento - altresì innovativi rispetto alla previgente disciplina delle concessioni - sono costituiti dalla facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice: i. di limitare il numero di candidati, o di offerenti, a un livello adeguato, purché ciò avvenga in modo trasparente e sulla base di criteri oggettivi e, comunque, in modo tale da garantire un'effettiva concorrenza; ii. di modificare gli elementi del bando della concessione, comunicando le modifiche a tutti i partecipanti e rendendole pubbliche per tutti gli operatori economici; iii. di condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti.

Nel corso delle negoziazioni non possono, però, essere modificati l'oggetto della concessione, i criteri di aggiudicazione e i requisiti minimi. In particolare, quanto alla modifica degli elementi a base di gara esplicitati nel bando, l'art. 173 del Codice prevede che se l'amministrazione aggiudicatrice riceve un'offerta che propone una soluzione innovativa, con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista utilizzando l'ordinaria diligenza, può, in via eccezionale, modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione della concessione, per tenere conto di tale soluzione innovativa. In tal caso, la stazione appaltante informa tutti gli offerenti in merito alla modifica dell'ordine di importanza dei criteri ed emette un nuovo invito a presentare offerte nel termine minimo di ventidue giorni. Se i criteri di aggiudicazione sono stati pubblicati al momento della pubblicazione del bando di concessione, la stazione appaltante pubblica un nuovo bando di concessione, nel rispetto del termine minimo di trenta giorni previsto dal Codice (cfr. art. 173, comma 2, secondo periodo). La modifica dell'ordine non deve dar luogo a discriminazioni.

Il ricorso alla procedura competitiva con negoziazione e al dialogo competitivo, descritti, rispettivamente, agli articoli 62 e 64 del Codice dei contratti pubblici, può essere adottato per i casi di affidamento di concessioni che presentino le seguenti caratteristiche previste dall'art. 59, comma 2 del Codice:

---

c) l'offerente non è escluso dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione ai sensi del citato art. 172.

a) le esigenze perseguite dall'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili;
b) implichino attività di progettazione o soluzioni innovative;
c) non possano essere aggiudicate senza preventive negoziazioni a causa di circostanze particolari in relazione alla natura, complessità o impostazione finanziaria e giuridica dell'oggetto della concessione o a causa dei rischi a essa connessi;
d) le specifiche tecniche non possano essere stabilite con sufficiente precisione dall'amministrazione aggiudicatrice con riferimento a una norma, una valutazione tecnica europea, una specifica tecnica comune o un riferimento tecnico ai sensi dei punti da 2 a 5 dell'allegato XIII[29].

Trattasi infatti di procedure dotate di particolare flessibilità nell'ambito delle quali l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta ad indicare almeno le esigenze che intende soddisfare mediante l'affidamento e i requisiti minimi dei concorrenti e i criteri di aggiudicazione.
Nella fattispecie della procedura competitiva con negoziazione l'amministrazione aggiudicatrice può negoziare le offerte iniziali presentate dai concorrenti con riferimento a tutti gli elementi in esse presenti, anche potendo ridurre il numero dei concorrenti con cui proseguire, progressivamente le negoziazioni[30].

Il dialogo competitivo consente l'instaurarsi di una dialettica tra l'amministrazione aggiudicatrice e gli operatori del mercato al fine di collaborare alla definizione di soluzioni che la stessa amministrazione non è in grado di individuare autonomamente: l'amministrazione aggiudicatrice, in una prima fase, dialoga, quindi, con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità ed obiettivi. Il dialogo può svolgersi anche per fasi succes-

29 È altresì possibile il ricorso alle citate procedure in caso di presentazione, in sede di procedura aperta o ristretta, solo di offerte irregolari o inammissibili ai sensi dell'art. 59, commi 3 e 4 del Codice.

30 È altresì consentita dall'art. 62, comma 8 del Codice, che l'amministrazione aggiudichi il contratto sulla base delle offerte iniziali senza necessità di negoziazioni ulteriori.

sive, riducendo progressivamente il numero delle soluzioni da discutere, secondo modalità indicate dal bando di gara. Una volta terminato il dialogo l'amministrazione invita i partecipanti a presentare le loro offerte finali in base alla soluzione o alle soluzioni presentate e specificate nella fase di dialogo. Le offerte presentate possono essere chiarite, precisate e perfezionate su richiesta dell'amministrazione aggiudicatrice, senza modificare gli elementi fondamentali dell'affidamento, quale posto in gara. È prevista altresì la possibilità di corrispondere pagamenti o premi ai partecipanti alla procedura, alla chiusura delle diverse fasi di cui si compone il dialogo.

In linea generale le concessioni possono essere affidate anche con la procedura del partenariato per l'innovazione, introdotta all'art. 65 del Codice dei contratti pubblici per i casi in cui l'amministrazione aggiudicatrice ravvisi la necessità di sviluppare prodotti, lavori o servizi innovativi che non corrispondano a soluzioni già disponibili sul mercato, potendo acquistare gli stessi prodotti all'esito della fase sperimentale della procedura, purchè il prodotto sviluppato corrisponda a livelli di prestazione e costi massimi concordati tra amministrazione aggiudicatrice e partecipanti alla procedura[31].

31 Come il dialogo competitivo, anche il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive, scandite in funzione della sequenza di attività del processo di ricerca e di innovazione necessarie alla progettazione e alla eventuale fabbricazione dei prodotti e/o prestazione dei servizi e/o realizzazione dei lavori che l'amministrazione aggiudicatrice potrebbe acquistare all'esito della procedura. Nel partenariato per l'innovazione vengono fissati, in un regolamento contrattuale, obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere in corrispondenza di ogni fase, altresì prevedendo la remunerazione delle attività di ricerca e sviluppo mediante congrue rate. In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, anche di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene.

1.4 L'affidamento tramite finanza di progetto

L'art. 183 del Codice dei contratti pubblici in tema di finanza di progetto disciplina due peculiari modalità di affidamento delle concessioni di lavori e di servizi:

a) l'affidamento di opere/servizi previsti nei documenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice (art. 183, commi 1-14);
b) l'affidamento di opere/servizi non previsti nei documenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice (art. 183, comma 15).

L'art. 183 del Codice che si riferisce espressamente all'affidamento delle concessioni di lavori è applicabile anche alle concessioni di servizi in virtù del richiamo operato dall'art. 179, comma 3 del Codice.

Quanto alla procedura sub a) essa consente, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della Parte III del Codice dei contratti pubblici, di affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti.

Le offerte dei concorrenti devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della Legge 23 novembre 1939, n. 1966, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto.

In ordine alle modalità di valutazione delle offerte la norma richiama il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, stabilendo, inoltre, che l'esame

delle offerte è esteso agli aspetti relativi alla qualità del progetto definitivo presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione.

Rispetto alle procedure ordinarie l'*iter* procedurale in esame presenta talune peculiarità, disponendo la norma che l'amministrazione aggiudicatrice:

a) redige una graduatoria e nomina promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta, anche in presenza di una sola offerta;
b) pone in approvazione il progetto definitivo presentato dal promotore, con le modalità indicate all'articolo 27. In tale fase è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'approvazione del progetto, nonché a tutti gli adempimenti di legge anche ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza che ciò comporti alcun compenso aggiuntivo, né incremento delle spese sostenute per la predisposizione delle offerte indicate nel piano finanziario;
c) quando il progetto non necessita di modifiche progettuali, procede direttamente alla stipula della concessione;
d) qualora il promotore non accetti di modificare il progetto, ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore e non accettate dallo stesso.

Nel caso in cui risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la redazione dell'offerta nella misura massima del 2,5% del valore dell'investimento come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Quanto alla procedura sub b), relativa ad opere e servizi al di fuori degli atti di programmazione dell'amministrazione, l'art. 183, comma 15 del Codice dei contratti pubblici prevede che operatori economici che possiedano determinati requisiti - indicati dallo stesso art. 183, al comma 21 - possano presentare proposte di realizzazione in concessione di lavori pubblici o di pubblica utilità non inseriti negli atti di programmazione

delle amministrazioni pubbliche riceventi[32]. In seguito alle modifiche apportate alle disposizioni in esame ad opera del decreto correttivo del Codice, l'applicazione di tale procedura è stata altresì estesa all'affidamento di qualsiasi contratto di PPP.

Le proposte presentate dai privati devono necessariamente constare dei seguenti documenti:

i. il progetto di fattibilità dei lavori di cui si propone la realizzazione;
ii. la bozza di convenzione che dovrà regolare il rapporto contrattuale tra concedente e concessionario;
iii. il piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari o da una società di revisione. Il PEF comprende anche l'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta e l'importo dei diritti sulle opere dell'ingegno di cui all'art. 2578 del Codice civile;
iv. la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione;
v. le autodichiarazioni relative al possesso dei requisiti di cui al comma 17 dell'art. 183 del Codice;
vi. la cauzione provvisoria di cui all'art. 93 del Codice, a garanzia della proposta, per mancata sottoscrizione del contratto;
vii. l'impegno a prestare, nel caso di indizione della gara, una cauzione nella misura dell'importo del 2,5% del valore dell'investimento come desumibile dal progetto, deputata a rimborsare il promotore non aggiudicatario in caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, ovvero il migliore offerente nel caso in cui il promotore eserciti il predetto diritto.

32 In particolare, possono presentare tali proposte: i) i soggetti in possesso dei requisiti previsti per i concessionari, anche associando o consorziando altri soggetti e ii) i soggetti con i requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici anche per servizi di progettazione eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi. Possono aggregarsi alla presentazione di proposte di realizzazione di lavori pubblici anche le fondazioni bancarie e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nell'ambito degli scopi di utilità sociale e promozione allo sviluppo economico dalle stesse perseguiti, nonchè, in seguito alle modifiche apportate dal d.l. n. 32/2019, come convertito dalla L. n. 55/2019, anche gli investitori istituzionali indicati nell'elenco riportato all'art. 32, comma 3 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla L. n. 122/2010.

L'amministrazione aggiudicatrice valuta entro il termine perentorio di tre mesi la fattibilità della proposta. A tal fine essa può invitare il proponente ad apportare al progetto preliminare le modifiche ritenute necessarie per la sua approvazione. Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente.

Il progetto di fattibilità, anche in seguito ad eventuali modifiche, è inserito nella programmazione triennale delle opere pubbliche, ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione dei progetti. Il proponente è tenuto ad apportare le eventuali ulteriori modifiche richieste in sede di approvazione del progetto, in difetto il progetto si intende non approvato. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di una gara per l'affidamento in concessione, alla quale è invitato il proponente (o promotore), che fruisce del c.d. diritto di prelazione, ossia il diritto di essere preferito al concorrente che risulti il migliore offerente all'esito della gara, ove dichiari di impegnarsi ad adempiere le obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte da quest'ultimo[33].

Tutti i concorrenti, compreso il promotore, devono essere in possesso dei requisiti del concessionario e devono presentare un'offerta che contenga: i) una bozza di convenzione, ii) un piano economico-finanziario asseverato da uno dei soggetti a ciò abilitati ai sensi del comma 9 dell'art. 183, iii) la specificazione del servizio e della gestione, iv) nonché le eventuali varianti al progetto preliminare richieste dall'amministrazione aggiudicatrice. Le offerte devono essere inoltre corredate dalla prestazione della cauzione provvisoria e di un'altra cauzione pari al 2,5% del valore dell'investimento a base di gara, finalizzata a garantire il rimborso delle spese al promotore non aggiudicatario.

33 Tale facoltà del promotore deve essere indicata nel bando di gara. In sede di bando, l'amministrazione concedente può anche chiedere ai concorrenti, compreso il promotore di presentare varianti rispetto al progetto a base di gara.

Ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte avverrà sulla base del criterio del miglior rapporto qualità prezzo, dovendo altresì tenere conto degli aspetti relativi alla qualità del progetto preliminare presentato, al valore economico e finanziario del piano e al contenuto della bozza di convenzione.

Se all'esito della gara esperita secondo le modalità sopra descritte, il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro 15 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione, divenendo così aggiudicatario, previa dichiarazione dell'impegno ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dal miglior offerente. Ove il promotore non aggiudicatario non eserciti la prelazione, ha diritto al pagamento delle spese per la predisposizione della proposta nei limiti del 2,5% del valore dell'investimento. Tale pagamento, spetta invece all'originario aggiudicatario, nella stessa misura sopra indicata, a carico del promotore che eserciti il diritto di prelazione.

1.5 Gli altri contratti di PPP disciplinati dal Codice dei contratti pubblici

1.5.1 La locazione finanziaria di opera pubblica

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è definita dall'art. 3, comma 1, lett. ggg) del Codice dei contratti pubblici quale contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori ed è disciplinata dall'art. 187 del Codice.
In particolare con il c.d. contratto di *leasing immobiliare in costruendo*, una parte si obbliga a costruire, finanziandone il costo, un bene immobile rispondente ad esigenze funzionali dell'altra, di durata almeno pari a quella di vigenza del contratto, a fronte del versamento di canoni periodici; la controparte assume il diritto di riscatto, finalizzato ad ottenere la piena proprietà dell'opera alla scadenza del contratto.
Tale contratto si presenta quale modalità di PPP alternativa alla concessione di costruzione e gestione per le opere destinate alla utilizzazione

diretta della P.A., in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici (c.d. opere fredde). In particolare, con riferimento a questa tipologia di opere, il contratto di *leasing in costruendo* si presta ad essere utilizzato nelle ipotesi in cui sia assente o scarso (di norma limitato alle sole attività di manutenzione o di assistenza tecnica sugli impianti) l'aspetto gestionale e/o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione di servizi a carico del privato (ad es. scuole, uffici, carceri).

La realizzazione di opere attraverso un'operazione di *leasing* consente alle amministrazioni di conseguire diversi vantaggi tra i quali: i) reperire risorse finanziarie da un soggetto privato; ii) conseguire un'opera chiavi in mano, ossia consegnata completa in ogni sua parte, funzionale ed agibile: iii) eliminare i rischi finanziari legati a variazioni di costo in corso d'opera; iv) realizzare l'opera ad un costo certo e predefinito al momento dell'aggiudicazione (la rata di *leasing* fissa, invariabile e comprensiva del costo di eventuali servizi accessori come assistenza tecnica, manutenzione ordinaria e straordinaria dell'opera, coperture assicurative) da pagare solo dopo il collaudo dell'opera; v) realizzare l'opera in tempi prefissati.
Il contratto di *leasing* può essere considerato quale forma di PPP, e non semplicemente un'alternativa all'appalto, solo ove l'amministrazione riesca a trasferire parte dei rischi di realizzazione e manutenzione dell'opera alla società di *leasing* esercitando con consapevolezza il proprio potere contrattuale e non con la mera finalità di evitare un immediato esborso di denaro per la realizzazione della stessa opera. Ulteriori difficoltà applicative sono peraltro state evidenziate anche rispetto al regime delle opere pubbliche da realizzare.

In merito alla procedura di gara la stessa Autorità nazionale anticorruzione ha indicato che, trattandosi di contratto di appalto di lavori con una componente, di regola, accessoria di servizi, possono trovare applicazione tutte le procedure contemplate dal Codice per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Prevedendosi quale criterio di aggiudicazione, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa le stazioni appaltanti utilizzeranno preferibilmente le procedure ristrette. L'art. 187, comma 2,

prevede che il bando di gara determini parametri di valutazione tecnica ed economico-finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la definizione dei requisiti soggettivi, funzionali, economici, tecnico-realizzativi ed organizzativi di partecipazione, delle caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, dei costi, dei tempi e delle garanzie dell'operazione. La stazione appaltante deve porre a base di gara almeno un progetto di fattibilità, mentre spetta all'aggiudicatario provvedere alla predisposizione dei successivi livelli progettuali oltre che all'esecuzione dell'opera.

Accanto alla realizzazione ed al completamento, è altresì ammesso il ricorso al *leasing* per l'acquisizione di opere pubbliche o di pubblica utilità già esistenti (c.d. *leasing* immobiliare costruito). Nell'ambito di tale fattispecie contrattuale, l'Autorità nazionale anticorruzione ha rilevato la prevalenza della componente di finanziamento puro (eventualmente accompagnato da lavori accessori), indicando, conseguentemente l'obbligo di espletamento di una procedura ad evidenza pubblica secondo la disciplina degli appalti pubblici di servizi per la selezione della società di *leasing*[34].

1.5.2 Il contratto di disponibilità

Il contratto di disponibilità è definito dall'art. 3, comma 1, lett. hhh) del Codice dei contratti pubblici e la disciplina è prevista all'art. 188. Esso consente di affidare ad un soggetto privato, a suo rischio e con relative spese a suo carico, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per messa a disposizione si intende l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

34 Cfr. determinazione n. 4 del 22 maggio 2013.

Il *partner* privato assume i rischi di progettazione, costruzione e disponibilità dell'opera, essendo retribuito con i seguenti corrispettivi soggetti ad adeguamento monetario: a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera, proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice; b) l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà della stessa all'amministrazione aggiudicatrice; c) un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera, al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

La gara per l'affidamento del contratto di disponibilità è basata su un capitolato prestazionale indicante le caratteristiche tecniche e funzionali dell'opera e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Gli offerenti sono tenuti a presentare un progetto di fattibilità dell'opera rispondente alle caratteristiche indicate nel capitolato prestazionale.

Il progetto definitivo, il progetto esecutivo e le eventuali varianti in corso d'opera sono redatti a cura dell'affidatario, al quale è riconosciuta la facoltà di introdurre eventuali varianti finalizzate ad una maggiore economicità di costruzione o gestione, nel rispetto del capitolato prestazionale e delle norme e dei provvedimenti di pubbliche autorità vigenti e sopravvenuti. Il progetto definitivo, il progetto esecutivo e le varianti in corso d'opera sono ad ogni effetto approvati dall'affidatario, previa comunicazione all'amministrazione aggiudicatrice e, ove prescritto, alle terze autorità competenti. Resta a carico dell'affidatario il rischio della mancata o ritardata approvazione, da parte di terze autorità competenti, della progettazione e delle eventuali varianti.

L'amministrazione, in fase di collaudo, esercita il potere di controllo sull'opera, potendo proporre modificazioni, varianti o rifacimenti ai lavori eseguiti, ovvero riduzioni del canone di disponibilità in relazione all'accertata ridotta fruibilità.

Tale contratto, prevedendo che l'opera sia di proprietà privata e che tutti i rischi relativi alla fruibilità dell'opera siano a carico del soggetto privato, non crea in capo alle amministrazioni alcun problema di classificazione dell'*asset* in bilancio. In caso di eventuale trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice, la norma prevede che l'eventuale prezzo di trasferimento a carico dell'amministrazione sia parametrato all'eventuale contributo in corso d'opera - che non deve essere superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera - e al valore di mercato residuo dell'opera. Tali precisazioni del testo normativo mirano ad impedire l'iscrizione in bilancio dell'opera da parte dell'amministrazione anche in caso di successivo trasferimento della proprietà in capo alla stessa amministrazione.

1.5.3 *L'energy performance contract*

L'*energy performance contract* (di seguito indicato anche come "EPC" o contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica) è una fattispecie contrattuale introdotta dalla direttiva 2012/27/UE, recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 102/2014, al fine di promuovere l'efficienza energetica. In particolare l'EPC, secondo la definizione riportata all'art. 2, comma 1, lett. n. del d.lgs. n. 102/2014 è un «accordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, laddove siano erogati investimenti (lavori, forniture o servizi) nell'ambito della misura in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari».
Oggetto precipuo del contratto è, quindi, il conseguimento di una "misura di miglioramento dell'efficienza energetica" stabilita dalle parti, anche

in termini di risparmi finanziari, che costituisce, al contempo, il parametro in funzione del quale saranno pagati gli investimenti effettuati dal soggetto privato (di qualsiasi natura: lavori-forniture o servizi)[35].

L'EPC è il modello contrattuale attraverso il quale operano tipicamente le ESCo, soggetti specializzati in grado di offrire ai propri clienti, beneficiari dei servizi di efficienza e risparmio energetico, le seguenti prestazioni: diagnosi energetica e audit energetico; studio di fattibilità degli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; progettazione degli interventi; reperimento delle risorse finanziarie; realizzazione dell'intervento; gestione dei sistemi riqualificati; finanziamenti tramite terzi[36].
Nella prassi si sono sviluppati più modelli contrattuali, sicché l'EPC può assumere connotazioni e contenuti differenti in base dello specifico accordo contrattuale perfezionato tra le parti[37].

---

35 L'allegato 8 del d.lgs. 102/2014 codifica gli "elementi minimi" del contratto di rendimento energetico, e cioè: a) un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza; b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto; c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti; d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale; e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati; f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi; g) l'obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto; h) disposizioni che disciplinino l'inclusione di requisiti equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti; i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi); j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie; k) disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto) l) informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza.

36 Le ESCo sono definite dall'art. 2, comma 1, lett. c) del d.lgs. 115/2008 come «qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti».

37 Si veda al proposito P. Piselli, S. Mazzantini, A. Stirpe, Il contratto di rendimento energetico (Energy performance contract), voce Treccani, 2010.

Tale fattispecie contrattuale presenta, per natura, degli indubbi profili di assunzione del rischio, da parte del contraente privato, in quanto questi si impegna, come detto, a realizzare un dato livello di risparmio energetico e ad anticipare il capitale necessario alla realizzazione degli interventi di efficientamento energetico. I rischi connessi a tali obbligazioni contrattuali non sembrano, tuttavia coincidere del tutto con le categorie di rischio che contraddistinguono il PPP come delineato dall'art. 180 del Codice, per tale motivo in dottrina e in giurisprudenza si stenta ad affermare con sicurezza di questi contratti la natura di contratti di PPP in senso proprio[38].

La questione della qualificazione di tale contratto quale appalto o contratto di PPP, resta comunque aperta e, sotto l'aspetto pratico, da risolvere caso per caso, avendo riguardo alle caratteristiche connotanti in concreto ogni singola fattispecie.
Nel senso della qualificazione in termini di appalto misto si è pronunciata l'ANAC[39], già nel 2012, come l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA), in qualità di ente deputato a integrare il contratto-tipo di prestazione energetica ai sensi dell'art.

38 In senso favorevole si veda, tuttavia, F. Scalia, L'Energy Performance Contract (EPC) quale operazione di Partenariato Pubblico Privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico, in www.federalismi.it, 6 marzo 2019.

39 Si veda la deliberazione dell'ANAC n. 37 del 4 aprile 2012, in cui si afferma che l'operazione di efficientamento energetico tramite ESCo sia ascrivibile allo schema dell'appalto misto, rilevando al riguardo che «Nel caso del contratto avente ad oggetto servizi di efficientamento energetico le prestazioni sono eseguite dalla Esco a favore della pubblica amministrazione che ne fruisce direttamente ottenendo impianti più efficienti e le paga attraverso l'attribuzione di una quota del risparmio conseguito. Per quanto concerne il rischio, gravante sulla Esco, del mancato ottenimento del risparmio e quindi della mancata copertura dei costi e conseguimento dei profitti, esso non si qualifica propriamente come un rischio di gestione giacché il profitto che si realizza non dipende dalla fruizione del servizio da parte dell'utenza o del committente, ma dalla capacità della stessa Esco di conseguire un maggiore o minore risparmio energetico. In effetti, nell'ambito del contratto di efficientamento energetico, la gestione sembra assumere un aspetto quasi accessorio rispetto all'oggetto principale del rapporto negoziale che consiste nella realizzazione degli interventi idonei per il conseguimento della razionalizzazione dell'uso dell'energia e quindi del risparmio. Alla luce di tali considerazioni si può ritenere che l'operazione di efficientamento energetico tramite Esco sia ascrivibile allo schema dell'appalto misto piuttosto che a quello concessorio».

14, comma 4 del d.lgs. n. 102/2014[40], pur lasciando aperta la possibilità di configurare operazioni di tal fatta come contratti di concessione di servizi o come contratto di PPP, in senso lato, ove ne ricorrano i presupposti. Un apprezzabile contributo alla tematica è dato anche dalla giurisprudenza contabile e dalle linee guida dell'Eurostat[41], che differenziano il trattamento contabile dei contratti di EPC con *partner* pubblico sulla base delle prestazioni concretamente dedotte in contratto, seguendo, in particolare un approccio sostanzialistico. Dal punto di vista dell'impatto sul bilancio delle amministrazioni pubbliche che stipulino tale tipo di contratto, si guarda, infatti, agli "effetti" economico-finanziari derivanti dall'operazione messa in campo e non alla "forma" e/o al *nomen* dello strumento contrattuale utilizzato[42].

1.5.4 Le società a capitale misto pubblico-privato

Le società a capitale misto pubblico-privato costituiscono una forma di c.d. PPP istituzionalizzato, secondo la classificazione adoperata dal libro Verde della Commissione europea sul PPP del 2004[43]. Le operazioni di

---

40 Cfr. anche il Rapporto Tecnico ENEA "I Contratti di Prestazione Energetica (EPC): Aspetti giuridici degli EPC e ipotesi per il superamento dell'incertezza normativa sulla regolazione degli elementi essenziali del contratto" (2017), disponibile al seguente collegamento: http://www.efficienzaenergetica.enea.it/pubblica-amministrazione/edilizia-pubblica/ledilizia-pubblica-e-i-contratti-di-prestazione-energetica-epc.

41 Si veda, da ultimo, ad esempio il parere della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Basilicata 43/2019/PAR, nonché il documento in tema di EPC a cura di BEI ed Eurostat A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts (2018), disponibile al seguente collegamento https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf

42 Le diverse sfaccettature dell'affidamento degli interventi di efficienza energetica saranno trattate anche nel successivo focus settoriale a ciò dedicato.

43 Cfr. Libro Verde sui Partenariati pubblico privati della Commissione europea 2004 che tra le forme di PPP istituzionalizzato annovera: a) la creazione di un'entità ad hoc detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, nel rispetto delle norme e dei principi derivanti dal diritto degli appalti e delle concessioni quando tale operazione è accompagnata dall'attribuzione di incarichi tramite un atto che può essere definito appalto pubblico o concessione; b) l'assunzione del controllo su un'entità pubblica da parte di un operatore privato, tramite modifica della partecipazione azionaria di un'impresa pubblica, nel rispetto dei principi sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PPP istituzionalizzato implicano la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, con la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico. L'ente così creato, dotato di personalità giuridica propria, permette al *partner* pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Inoltre essa permette all'ente pubblico di sviluppare una propria esperienza riguardo all'attività oggetto di affidamento.

Tale modello di PPP è stato utilizzato soprattutto per affidare la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (gestione dei rifiuti, servizio idrico integrato, trasporto pubblico locale, ecc.), in un numero più limitato di casi per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità (alcuni esempi si possono citare con riferimento ad impianti di produzione di energia).

L'art. 180, comma 8 del Codice - a differenza di quanto prevedeva l'abrogato d.lgs. 163/2006, all'articolo 3, comma 15-*ter* - non include espressamente, tra i contratti di PPP, le società miste pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche e/o la gestione di servizi.

Il d.lgs. 175/2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", prevede, all'art. 4, comma 2 che le amministrazioni pubbliche possano, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, e acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società esclusivamente per lo svolgimento delle attività indicate nel medesimo articolo. Tra tali attività, alla lettera c), è prevista la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale[44] attraverso un contratto di PPP di cui all'articolo 180 del d.lgs.

44 Il d.lgs. 175/2016, art. 2, comma 2, definisce alla lett. h) "servizi di interesse generale":

n. 50 del 2016, con un operatore economico selezionato con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, dello stesso Codice dei contratti pubblici.

A mente di quest'ultima disposizione «Nel caso in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica».

Coerentemente l'art. 17 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, relativo alle "Società a partecipazione mista pubblico-privata" ai commi 1 e 2 detta la disciplina concernente la partecipazione del socio privato e le modalità di svolgimento della gara per l'individuazione di esso, stabilendo che nelle società costituite per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al 30%, avendo ad oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

Il socio privato deve altresì possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico è allegata la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essen-

le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale. La successiva lettera i) definisce, invece, i "servizi di interesse economico generale" quali servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato.

ziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante.

Il bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.
Il medesimo articolo 17 del d.lgs. 175/2016 precisa, al comma 3, che la durata della partecipazione privata alla società non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

Un peculiare modello di società mista è inoltre previsto dal Testo unico degli enti locali, ove si prevede la possibilità che le città metropolitane e i comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione, possano costituire società di trasformazione urbana (STU) per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti[45]. In particolare la STU, una volta costituita, - previa selezione del contraente privato con gara - ha il compito di provvedere alla preventiva acquisizione delle aree interessate dall'intervento e alla trasformazione e commercializzazione delle stesse aree, le quali possono essere attribuite alla società a titolo di concessione.

45 Cfr. art. 120 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali". Nel caso in cui i privati siano proprietari di aree o immobili che rientrano nelle operazioni di acquisizione da parte dell'ente locale, la partecipazione alla società di trasformazione urbana potrà avvenire attraverso la "trattativa privata"; ciò al fine di limitare gli oneri finanziari della società stessa.

Figura 1. Fasi di sviluppo di un'operazione in PPP e adempimenti dell'Amministrazione aggiudicatrice

1. Fase di programmazione dei lavori e dei servizi (analisi di fattibilità e sviluppo dei documenti progettuali ai fini dell'inserimento ai fini dell'inserimento del progetto negli strumenti di programmazione dell'amministrazione aggiudicatrice)
2. Preparazione dei documenti di gara (eventuale affidamento incarico ed esperti esterni)
3. Fase di gara per l'affidamento del contratto (gestione della procedura di affidamento prescelta, da svolgersi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa)
4. Aggiudicazione e stipula del contratto di PPP
5. Fase di esecuzione del contratto (attività di monitoraggio dell'Amministrazione, eventuale gestione della procedura prevista per la modifica delle condizioni iniziali dell'affidamento in caso di sopravvenienze in corso di esecuzione del contratto)
6. Termine del contratto (eventuale gestione della risoluzione del contratto prima della scadenza naturale, ove si verifichino le cause di risoluzione previste dalla legge e dal contratto)

La contabilizzazione dei PPP nei bilanci comunali

2

2.1 Dalla finanza derivata al federalismo apparente: i vincoli alla finanza pubblica

Il percorso di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che riconosce alle amministrazioni pubbliche territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, ha fatto registrare negli ultimi anni due tendenze di fondo contrapposte:

- una, ben presente nelle norme di principio, che spinge verso un'idea di federalismo e verso la crescente autonomia degli enti locali;
- l'altra, meno dichiarata ma più incisiva negli effetti, che va in direzione esattamente opposta limitando e rallentando il percorso di emancipazione finanziaria delle autonomie locali.

Infatti, se da un punto di vista costituzionale e legislativo ordinario gli enti locali possono definirsi autonomi, ciò non appare da una serie di interventi regolamentari di dettaglio e da una serie di disposizioni di carattere temporaneo (che, però, nel corso degli anni, hanno assunto una connotazione stabile e duratura), che portano ad affermare l'esatto opposto, tanto da fare condividere quella metafora, diffusasi negli ambienti governativi nell'ormai lontano 2010, che paragonava il sistema della finanza pubblica italiana ad un "albero storto"[1].

1 Governo italiano (2010), Relazione del Governo alla Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2 comma 6 della Legge 5 maggio 2009 n. 42, 30 giugno 2010.

La ragione di tale metafora trova origine proprio dal contrasto tra norme di principio e:

- un federalismo che, a distanza di un decennio dall'approvazione della Legge n. 42 del 2009, vede ancora mancanti quasi la metà delle disposizioni attuative previste dai decreti delegati;
- un'autonomia tributaria che non si è sostanziata né in un reale aumento della pressione fiscale locale, nonostante i tagli ai trasferimenti dello Stato, né in un incremento dello spazio di discrezionalità dei comuni sulle imposte locali;
- una crescente complessità organizzativa imposta alle pubbliche amministrazioni a seguito di adempimenti sempre più incisivi sull'operatività quotidiana.

A tale scenario si aggiunga una decrescente autonomia sul lato spesa che viene molto limitata dalle norme sul contenimento della spesa di personale, dalle diverse *spending review* che si sono susseguite negli anni e dalla crescita dei vincoli sulla finanza pubblica.
E sono proprio questi ultimi che vengono accusati, più che il ritardo e l'incoerenza normativi, di essere causa della drastica riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali, scesi dai 29,2 miliardi del 2006 ai 18 miliardi del 2017 (in calo di quasi il 40%).

Il taglio agli investimenti, come risposta ai crescenti vincoli sulla finanza pubblica locale, è dovuto essenzialmente alla combinazione di due fattori:

- la maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale, rispetto al taglio di spese correnti quali contributi sociali, trasferimenti e altri sussidi;
- l'incomprimibilità oltre un certo livello della spesa corrente, dovuta ad elementi di rigidità quali la spesa per interessi, la spesa per il personale, ecc.

Si tratta, quindi, di un pericoloso *mix* di ritardi normativi, limitata autonomia e vincoli crescenti che peggiorati, nei limiti del possibile, dalla complessità e dalla variabilità normativa portano a tagli agli investimenti

in grado di compromettere la delicata ripresa economica. Ad avere un ruolo di primo piano nel quadro della finanza locale i diversi meccanismi di controllo della spesa e del debito che, nonostante siano stati previsti per far sì che l'autonomia degli enti locali, affermata e confermata dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 si svolgesse entro canoni di solidarietà interistituzionale, di sana e di corretta gestione finanziaria, hanno subito negli anni un'evoluzione, anche in ragione del peggioramento congiunturale, che ha portato i controlli sulle autonomie a livelli tali che da molteplici parti è emersa l'accusa di una finanza autonoma solo nella forma ma non nella sostanza.

Dopo l'intervento della Legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019) la posizione degli enti locali, se da un lato può considerarsi alleggerita dall'abolizione del saldo di competenza, dall'altro continua ad essere attenzionata da un sistema di regole finalizzate al monitoraggio dei conti pubblici.
A norma del comma 821 della Legge di bilancio 2019, infatti, a partire dal 1° gennaio 2019, gli enti locali rispettano i vincoli di finanza pubblica esclusivamente garantendo un risultato di competenza non negativo desunto "dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto", allegato 10 al d.lgs. 118/2011.

Ne deriva che, archiviata la quasi ventennale esperienza del patto di stabilità interno (e degli istituti con finalità e meccanismi analoghi), le regole di finanza pubblica che permangono in capo alle amministrazioni locali facciano essenzialmente riferimento:
- al mantenimento degli equilibri di bilancio;
- al rispetto dei limiti all'indebitamento.

2.1.1 Gli equilibri di bilancio

L'art. 162 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) stabilisce che il bilancio di previsione debba essere redatto nel rispetto dei principi di veridicità e di attendibilità (c. 5) e, parimenti, al successivo c. 6 stabilisce che esso «è deliberato in pareggio finanziario complessivo [...]».

Ciò comporta che le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, fatte salve le eccezioni di legge necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità.
Tale concetto di equilibrio è ripreso dall'art. 193 del TUEL che impone agli enti locali il rispetto del pareggio finanziario non solo in fase di approvazione del bilancio di previsione, ma durante tutto il periodo di gestione (c. 1).
Il sistema degli equilibri così definito ha subito una forte integrazione da parte del d.lgs. 118/2011 (Armonizzazione contabile) che, alla luce delle nuove necessità di garantire gli equilibri di medio e lungo periodo, ha previsto che con l'approvazione del bilancio vengano garantiti:

- il pareggio finanziario di competenza tra entrate e spese, includendo sia l'eventuale utilizzo dell'avanzo di amministrazione/recupero del disavanzo di amministrazione sia gli utilizzi del fondo pluriennale vincolato;
- un fondo di cassa finale non negativo;
- l'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria;
- l'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria;
- l'equilibrio nella gestione debiti-crediti.

La schematizzazione del calcolo degli equilibri è contenuta nell'Allegato n. 9 al d.lgs. 118/2011 che può essere ripreso nella seguente tabella.

Tabella 1. Calcolo degli equilibri di bilancio (Art. 162, TUEL - All. 9, d.lgs. 118/2011)

EQUILIBRIO CORRENTE	
PARTE ENTRATA	**PARTE SPESA**
Fondo pluriennale vincolato corrente Entrate titoli 1, 2, 3 (entrate correnti) Entrate titolo 4 (solo contributi destinati al rimborso prestiti delle P.A. - 4.02.06) Utilizzo avanzo presunto per spese correnti Entrate in conto capitale destinate *ex lege* alle spese correnti Entrate da accensione prestiti destinate a estinzione anticipata di prestiti (-) Entrate correnti destinate *ex lege* a investimenti	Recupero disavanzo esercizio precedente Spese titolo 1 (spese correnti) Spese titolo 2 (solo "Altri trasferimenti in conto capitale" - 2.04) Spese titolo 4 (quote capitale di ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari)
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE = (parte entrata) - (parte spesa)	
EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	
PARTE ENTRATA	**PARTE SPESA**
Utilizzo avanzo presunto per spese di investimento Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale Entrate 1 destinate a investimenti Entrate titolo 4 (Conto capitale) (-) Contributi in entrata direttamente destinati al rimborso dei prestiti delle P.A. (4.02.06) (-) Entrate in conto capitale destinate *ex lege* alla spesa corrente Entrate titolo 5 (riduzione attività finanziarie) (-) Entrate per riscossioni di crediti (5.02 e 5.03) (-) Altre entrate per riduzioni di att. finanziarie Entrate titolo 6 (accensione prestiti) (-) Entrate titolo 6 destinate a riduzione debito P.A.	Spese titolo 2 (Spese c/capitale) Spese titolo 3 (per acquisizione attività finanziarie) (-) Spese titolo 2 (altri trasferimenti in conto capitale)
EQUILIBRIO DI CAPITALE = (parte entrata) - (parte spesa)	
EQUILIBRIO FINALE (SALDI PRECEDENTI + EQUILIBRIO ATTIVITÀ FINANZIARIE)	
(+/-) Equilibrio di parte corrente (+/-) Equilibrio di parte capitale (+) Entrate per riscossione di crediti (+) Altre entrate per riduzione di attività finanziarie (-) Spese per concessione di crediti (-) Spese per altre acquisizioni attività finanziarie	
EQUILIBRIO FINALE	

Fonte: Art. 162, TUEL - All. 9, d.lgs. 118/2011

Si tratta di una visione multidimensionale degli equilibri che è sottolineata anche dall'art. 147 del TUEL, che dispone come il controllo degli equilibri finanziari debba avere a riferimento sia la gestione di competenza, sia la gestione dei residui, sia la gestione di cassa (art. 147, c. 2, lett. c), e dalle previsioni del successivo art. 147-*quinquies* che, al comma 3, stabilisce che «il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni». Il contesto normativo così definito lascia emergere in tutta evidenza come il principale limite alla realizzazione di investimenti siano gli equilibri di parte capitale. Questo avviene non già per la struttura intrinseca degli equilibri quanto per la necessità, per il finanziamento della spesa per investimenti, di ricorrere a trasferimenti di capitale, alienazioni o accensioni di prestiti (quindi nuovo debito), ovvero integrare le precedenti poste con surplus di parte corrente. Date le tensioni di parte corrente, che vedono gli amministratori locali costretti ad aumentare le imposte locali per fronteggiare i tagli ai trasferimenti e garantire i livelli qualitativi e quantitativi dei servizi, le vie per il finanziamento di nuovi investimenti, senza gravare sugli equilibri, rimangono le alienazioni e, soprattutto, il debito che, però, si scontra sia con i limiti alla spesa per interessi, sia con i vincoli definiti dalla Legge 243/2012 in tema di pareggio di bilancio.

2.1.2 Limiti all'indebitamento

Una delle regole basilari della finanza pubblica è la c.d. *golden rule* di cui all'art. 119 della Costituzione in virtù della quale gli enti locali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», regola riproposta anche dall'art. 10 della Legge 243/2012 che, unitamente alla Legge Costituzionale n. 1/2012 ha recepito nel nostro ordinamento il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (il cd. *fiscal compact*).

Come specifica il comma 2 (art. 10) della Legge 243/2012 le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani

di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.
Interessante è inoltre il comma 3 che prevede che le scelte di accesso a forme di indebitamento e a forme di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto degli equilibri di bilancio, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. La norma, come modificata dalla Legge 164/2016, sancisce che, nel caso in cui le operazioni di indebitamento e di investimento non siano soddisfatte da intese a livello regionale, esse sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali (comma 4), fermo restando il rispetto degli equilibri di bilancio.

Alle articolate regole di attuazione della *golden rule* si aggiungono le disposizioni del TUEL che dettano disposizioni generali in tema di ricorso a finanziamenti a copertura di spese di investimento.
Se, da un lato, l'articolo 203 del TUEL detta le condizioni che rendono possibile il ricorso all'indebitamento, tra cui l'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente e l'avvenuta deliberazione del bilancio annuale, l'articolo 204, (come modificato da ultimo dalla Legge 190/2014) sancisce, dall'altro lato, che «l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate [...] non supera il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. [...] Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi.

Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito».

In questo caso il "blocco" agli investimenti avviene in maniera più diretta, nel caso di ricorso all'indebitamento (che genera interessi passivi) il peso degli interessi passivi sul totale dei primi tre titoli delle entrate cresce, incidendo sul limite massimo disponibile del 10%. Occorre a tal proposito ricordare un aspetto di non secondaria rilevanza: i recenti tagli ai trasferimenti hanno inciso in modo negativo sul limite all'indebitamento in quanto, riducendo il denominatore del rapporto, il rapporto aumenta.

2.1.3 La contabilizzazione delle operazioni tradizionali e le ragioni dell'*off balance*

Nell'evidenza di come gli enti locali si trovino stretti nella morsa di un fitto coacervo normativo che da un lato toglie trasferimenti, lasciando alla responsabilità degli amministratori locali la decisione su come coprire tali minori entrate, in genere con imposte "locali" (su cui, a conti fatti, hanno ben poche leve), e dall'altro vincola la spesa e il debito al rispetto di indicatori che rendono difficile far fronte alla crescente domanda di servizi pubblici. Il tutto ad opera, per lo più, di vincoli che, come visto in precedenza, sono tra i principali imputati del taglio agli investimenti pubblici finanziati prevalentemente, nonostante le ampie abilitazioni normative, attraverso il ricorso a strumenti di finanza tradizionale.

L'impatto che potenzialmente tali vincoli possono avere sulle scelte di indebitamento e, di conseguenza, sulle scelte di investimento delle amministrazioni locali emerge dall'analisi dell'impatto dell'accensione di un mutuo sul bilancio e, di conseguenza, sui vincoli descritti in precedenza. La scelta di stipulare un contratto di mutuo, infatti, presuppone un accertamento a valere sulle entrate per accensione di prestiti (Titolo VI) e, parimenti, un impegno (ed il conseguente pagamento) per il costo dell'opera a valere sulle spese in conto capitale (Titolo II). Il successivo rimborso del finanziamento erogato comporterà la movimentazione

delle spese correnti per interessi passivi (contabilizzabili nel Titolo I della spesa) e le spese per rimborso prestiti (con riferimento alla sola quota capitale del finanziamento), da contabilizzare nel Titolo IV della spesa.

Tabella 2. Impatto sui vincoli di bilancio di un'operazione di indebitamento

Fasi	Movimenti di bilanci Corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Accensione del finanziamento	E	Titolo VI - Entrate da accensione prestiti		Positivo	
		FPV in entrata per quanto vincolato ad anni successivi		Positivo	
Investimento	U	Titolo II - Spesa in conto capitale		**Negativo**	
		FPV in uscita sul titolo II		**Negativo**	
Rimborso del finanziamento (quota capitale)	U	Titolo IV - Spese per rimborso prestiti	**Negativo**		
Quota interessi del finanziamento	U	Titolo I - Spese correnti (Interessi passivi)	**Negativo**		**Negativo**

Fonte: elaborazione dell'autore

Tale contabilizzazione, alla luce delle regole e dei vincoli analizzati precedentemente, comporterà che l'accensione del finanziamento avrà un impatto neutro sul saldo di parte capitale ai fini degli equilibri di bilancio ex art. 162 del TUEL, in quanto le entrate da accensione prestiti si compenseranno con le spese per investimento, mentre il rimborso del medesimo (sia per la quota capitale che per la quota interessi) impatterà negativamente sugli equilibri di parte corrente degli anni di ammortamento del finanziamento.

Per quanto concerne i vincoli quantitativi all'indebitamento, essi verranno peggiorati dalla quota interessi sul finanziamento che andranno a gravare, riducendoli, sugli spazi finanziari dedicati agli interessi passivi.
Complessivamente, quindi, si nota come un investimento finanziato da un'operazione di indebitamento comporti in linea di massima il peggioramento della posizione dell'ente locale con riguardo a tutti i principali vincoli gravanti su di esso.

Fatta tale doverosa panoramica risulta evidente come gli enti locali debbano trovare il modo per soddisfare i bisogni della collettività, anche attraverso forme alternative di finanziamento, senza gravare su vincoli che contribuiscono a dimostrare come il federalismo italiano non si sia ancora staccato da una concezione centralistica della finanza pubblica.

Proprio per tali esigenze di quadratura del sistema bisogni/risorse, l'esperienza degli anni precedenti ha fatto registrare un crescente ricorso a strumenti che permettessero di reperire fondi senza dover ritoccare eccessivamente l'imposizione tributaria locale e senza appesantire troppo il bilancio, nel rispetto dei vincoli definiti dalle innumerevoli disposizioni costituzionali, normative e regolamentari cui gli enti sono chiamati al rispetto. Questa ricerca del "minor peso", però, ha portato, in alcuni casi, all'assunzione di rischi eccessivi seguiti da improvvisi stop da parte del legislatore, a discapito, ancora una volta, dell'autonomia finanziaria delle autonomie locali.

In conclusione, occorre sottolineare che, se da un lato la ricerca di forme per aggirare i vincoli di finanza pubblica ha portato, in molti casi, all'assunzione di rischi eccessivi e incontrollati da parte delle autonomie locali, in altri casi ha portato ad una crescente consapevolezza della necessità di una collaborazione con il settore privato attraverso i c.d. Partenariati Pubblico Privato (PPP).

Diffusisi ormai da oltre un ventennio nel nostro Paese, i PPP permettono di evitare gran parte dei rischi connessi alla volatilità dei mercati per dar

vita a strutture, più o meno formali, costituite dalle *partnership* tra soggetti privati, che tutelano l'obiettivo primario di produrre utili e fare crescere il valore per gli azionisti, e le pubbliche amministrazioni che tutelano l'interesse a che il lucro privato non vada a discapito della collettività.

Tra i principali vantaggi apportati dai PPP si ricordano i seguenti:
- il miglioramento delle *performance* di realizzazione dei progetti infrastrutturali nel rispetto dei tempi e delle condizioni economico-finanziarie previste a priori;
- la tendenziale riduzione della spesa per le infrastrutture che contribuisce al miglioramento del rapporto qualità/prezzo delle opere pubbliche;
- la migliore ripartizione dei rischi tra soggetti pubblici e soggetti privati;
- l'interscambio di logiche di intervento tra settore pubblico e privato;
- la maggiore sostenibilità e l'innovatività dei progetti pubblici.

È indubbio, tuttavia, che nonostante tali vantaggi l'elemento di maggiore interesse sia la capacità di generare una struttura capace di non incidere sui vincoli di finanza pubblica, in quanto non transita nei bilanci degli enti locali (la c.d. contabilizzazione *off balance sheet*, vale a dire fuori dal bilancio).

Come visto, un'opera finanziata con forme tradizionali di reperimento delle risorse (i.e. mutuo) prevede la diretta imputazione della titolarità dell'opera in capo all'ente locale con la conseguenza che il prestito connesso al finanziamento della medesima debba trovare evidenza nel bilancio tra le entrate da accensione prestiti e, con riferimento alle rate di ammortamento, tra le spese per rimborso prestiti e tra le spese correnti per interessi (c.d. contabilizzazione *on balance*).

I PPP, di contro, rappresentano una struttura che tendenzialmente vede l'allocazione dell'opera realizzata in capo al soggetto privato e, con essa, anche la contabilizzazione del capitale di debito e dei connessi interessi passivi. Solo al momento del termine del contratto l'opera entrerà nello stato patrimoniale dell'ente, gravando solo successivamente ed in misura minore sui vincoli analizzati in precedenza.

Si tratta, come visto, di uno degli aspetti di maggiore *appeal* dei PPP spiegabile con l'acuirsi dei vincoli finanziari e con le crescenti tensioni di bilancio che i comuni e gli altri enti locali stanno vivendo. È chiaro come i PPP, in un siffatto contesto, possano rappresentare uno strumento elusivo dei vincoli di bilancio con il rischio di implementazione di strumenti e strutture finanziarie che nella forma sono denominati PPP, ma nella sostanza nascondono forme tradizionali di *funding* o, peggio ancora, celino rischi rilevanti per le pubbliche amministrazioni.
Per tale ordine di ragioni, sin dai primi anni duemila, il legislatore e le istituzioni, consapevoli dell'elevato rischio di sfruttamento non consono dei PPP, hanno posto in essere crescenti e sempre più incisive iniziative volte a orientare la contabilizzazione *off balance* dei PPP entro canoni di correttezza amministrativa e contabile. Emerge, in altre parole, come sia di primaria importanza definire un discrimine tra operazioni che possono essere considerate fuori bilancio e operazioni che non possono essere considerate tali.

In generale si può osservare come l'impatto che i PPP hanno su detti vincoli sia di carattere variabile in ragione delle diverse configurazioni che l'operazione assume, dipendenti a loro volta dalla tipologia di opera che si va a finanziare e che, a sua volta, impone o meno forme di contribuzione a carico della P.A.. In linea di massima, e in coerenza con gli orientamenti UE, i PPP si assumono quale operazione *off balance* con un impatto ridotto su limiti al debito e sugli equilibri di bilancio a meno che il carico di rischi che permane in capo all'amministrazione sia tale da far presumere, ai sensi degli orientamenti comunitari, un'operazione di indebitamento che dei PPP mantiene solo la denominazione, ma non la sostanza.

2.2 Le regole per la corretta contabilizzazione dei PPP

È importante, in una tematica complessa ed articolata quale i PPP, comprenderne le regole di contabilizzazione, con i connessi punti di forza e di debolezza, i rischi e le opportunità. Una chiara visione di quello che è il trattamento contabile dei PPP, infatti, è uno dei presupposti fondamentali

per superare gli ostacoli che si pongono allo sviluppo dei PPP tanto a livello nazionale quanto locale.
Tra tali ostacoli è opportuno ricordare il richiamo dell'*European Expertise PPP Center* (EPEC)[2] che individua nel contesto normativo caratterizzato da regole poco chiare, dalle motivazioni incerte, imprevedibili nella loro interpretazione e nella tempistica di variazione, uno degli elementi di freno alla diffusione di PPP. La preoccupazione di cui l'EPEC si fa espressione è connessa, in particolare, all'inconciliabilità tra la frequenza dei cambiamenti normativi e le tempistiche, orientate al medio-lungo termine, dei PPP, che richiederebbero certezza e stabilità. Il risultato è quello di rendere particolarmente complessa la classificazione *off balance* dei PPP che porta ad un'eccessiva attenzione al "raggiungimento" dei requisiti per la contabilizzazione *off balance*, anche a scapito dell'equilibrio del progetto e della corretta allocazione dei rischi tra pubblico e privato, con impatti anche rilevanti sulla sostenibilità dei conti pubblici, cui troppo spesso le pubbliche amministrazioni (non solo italiane) fanno fronte con dilazioni nei pagamenti.

2.2.1 Il Sistema Europeo dei Conti 2010 e le regole UE

Il Reg. (UE) 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, si occupa dei Partenariati Pubblico Privati (paragrafo 15.41) definendoli come «contratti a lungo termine stipulati tra due unità, sulla base dei quali un'unità acquisisce o costruisce una o più attività, le gestisce per un determinato periodo e quindi le cede a una seconda unità». Tali accordi, secondo il SEC 2010, sono normalmente stipulati tra un'impresa privata e un'amministrazione pubblica, ma non risultano escluse altre combinazioni: ad esempio, una società pubblica da una parte e un'istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra.

Sempre in ragione del par. 15.41, «le amministrazioni pubbliche possono stipulare un PPP per molteplici motivi, ad esempio nella speranza che

2 EPEC, Hurdles to PPP investments. A contribution to the Third Pillar of the Investment Plan for Europe, novembre 2016.

la gestione privata comporti una produzione più efficiente, per accedere a un ventaglio più ampio di fonti di finanziamento o al fine di ridurre l'indebitamento pubblico». Il rinvio dell'ultimo periodo del par. 15.41 al capitolo 20 porta ad approfondire, in particolare, il par. 20.276 del SEC 2010 chiarendo come i PPP comportino «una notevole spesa in conto capitale per realizzare o rinnovare le attività fisse da parte della società, che poi provvede a farle funzionare e a gestirle per produrre e fornire servizi all'unità delle amministrazioni pubbliche o al pubblico» per conto della pubblica amministrazione medesima.

In tema di contabilizzazione l'Eurostat, nel *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD)[3] che rappresenta uno dei documenti interpretativi ufficiali del SEC 2010, rileva come i PPP sollevino alcune questioni in ordine al bilancio nel quale devono essere iscritti, in particolare se nel bilancio pubblico o nel bilancio del *partner* privato. La questione relativa alla contabilizzazione non riveste importanza secondaria in quanto dalla registrazione dell'operazione derivano importanti conseguenze per le statistiche finanziarie, sia con riferimento all'indebitamento netto, sia con riferimento al debito pubblico.

Come accennato in precedenza, l'effetto immediato e diretto della contabilizzazione *off balance* rispetto al bilancio pubblico è che l'infrastruttura realizzata in PPP risulti essere di proprietà del soggetto privato e non trova esplicitazione nel bilancio della P.A.; conseguentemente risulterà *off balance* anche la linea di finanziamento connesso all'investimento che non graverà sui vincoli cui sono soggetti gli enti locali. Da quanto esposto, emerge come sia di primaria importanza definire un discrimine tra operazioni che possono essere considerate fuori bilancio e operazioni che non possono essere considerate tali.

Data la complessità del tema, il ruolo del MGDD è fondamentale per il

3 Eurostat, Manual on government deficit and debt - Implementation of ESA 2010, 2019 edition (cap. 6.4, p. 281).

chiarimento delle disposizioni del SEC 2010 su aspetti chiave per la classificazione di ciascuna operazione di PPP nel perimetro dell'*on balance* ovvero dell'*off balance*: come nelle precedenti edizioni, anche l'edizione 2019 del MGDD individua quale metodo di individuazione del criterio contabile l'analisi dei rischi di progetto, con particolare riferimento all'individuazione del soggetto su cui tali rischi gravano in misura maggiore.

La linea seguita dal MGDD si colloca nel solco di quella tracciata, nel febbraio 2004, dalla decisione *Eurostat Treatment of public-private partnership,* da cui emerge un approccio in virtù del quale un'iniziativa può essere considerata *off balance* solo se vi sia una forte prova che il *partner* privato si faccia carico della maggior parte dei rischi connessi all'attività del progetto. È evidente, pertanto, come l'analisi della ripartizione dei rischi tra P.A. ed operatore privato diventi il discrimine tra le operazioni c.d. *on balance*, che presuppongono una contabilizzazione nei conti pubblici dell'opera e dei relativi finanziamenti con una forte incidenza sui vincoli di bilancio (nazionali e comunitari), e le c.d. operazioni *off balance*, che trovando contabilizzazione nel bilancio del *partner* privato incidono sugli indici di finanza pubblica solo in minima parte.

Secondo la decisione Eurostat del 2004, nel momento in cui si dà luogo ad una PPP i rischi da considerare per valutare l'imputabilità dell'operazione al pubblico o al privato afferiscono alle seguenti tre categorie:

- costruzione, connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura e che coprono eventi come i ritardi nella consegna, il rispetto (o meno) degli standard di costruzione e l'incremento dei costi;
- disponibilità, attinenti alla fase operativa e connessi ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale;
- domanda, connessi alla variabilità della domanda per un particolare servizio indipendentemente dalla *performance* del *partner*; essi risultano da fattori quali cambiamenti nelle preferenze dei consumatori, obsolescenza tecnologica, cicli produttivi o tendenze di mercato.

Con riferimento a dette categorie di rischio, la regola-base seguita sin dal 2004 è quella del trattamento *off balance* dell'infrastruttura nel caso in cui il *partner* privato assuma il rischio di costruzione unitamente ad almeno uno tra i rischi di domanda o di disponibilità. In caso contrario, il maggior rischio si presume in capo alla pubblica amministrazione e, di conseguenza, entrate e spese incideranno sulle regole di bilancio.
Posto che il rischio di costruzione debba sempre essere trasferito al *partner* privato, il MGDD (punto 42, par. 6.4.3.2) specifica come il rischio di domanda risulti poco applicabile per i contratti nei quali l'utenza finale non abbia libertà di scelta in ordine alla fornitura dei servizi come nel caso delle carceri, ma anche degli ospedali e delle scuole. In tali casi, come in altre fattispecie riconducibili ad opere tendenzialmente fredde (che non garantiscono un ritorno dalla gestione del servizio adeguato a remunerare gli investimenti) o tiepide (che garantiscono un ritorno dalla gestione parzialmente in grado di remunerare gli investimenti) affinché si abbiano i requisiti per la contabilizzazione *off balance* è necessario che il trasferimento al *partner* privato riguardi, oltre al rischio di costruzione, il rischio di disponibilità.
A fianco dell'analisi dei rischi appena esaminata, è opportuno che si analizzi attentamente, specie nei contratti e nelle procedure gravate da una maggiore complessità, la struttura finanziaria e contrattuale dell'operazione. Infatti, si potrebbe pervenire ad un apparente trasferimento di due dei tre rischi "base" pur in presenza di disposizioni convenzionali che spostino in modo importante il rischio a carico della P.A..

Per tale ragione, a fianco dei tre rischi della decisione Eurostat, il SEC 2010 prevede che le analisi di allocazione dei rischi approfondiscano:
- un'ulteriore tipologia di rischio, definibile come rischio di valore residuo e di obsolescenza, che sta a rappresentare il rischio che al termine del contratto il valore del bene sia inferiore a quello atteso, di fronte a una facoltà (e non un obbligo) da parte della P.A. di acquisizione del bene;
- l'esistenza di finanziamenti o di garanzie da parte della P.A. concedente che si configurino quali maggioritarie in relazione al costo del capitale o al debito complessivo, ovvero di clausole di particolare van-

taggio per il *partner* privato nel caso di risoluzione anticipata del contratto, tali da annullare qualsiasi rischio dall'operazione, in particolare in caso di eventi di risoluzione su iniziativa dell'operatore, elementi, questi, da valutare per la corretta attribuzione dei rischi.

Con riferimento al rischio di valore residuo e di obsolescenza il MGDD prevede che si ricorra ad analisi ulteriori ed approfondite in merito all'allocazione dei beni al termine del contratto (par. 6.4.3.7, MGDD, punto 84).

In particolare, si prevede che:
- nel caso in cui il bene rimanga di proprietà del *partner* privato o nel caso in cui l'amministrazione abbia un'opzione di acquisto del bene al valore di mercato la Commissione UE propende per l'allocazione dei rischi in capo al privato;
- nel caso in cui il prezzo di acquisto sia predeterminato, o non siano previste clausole di cessione al valore di mercato, si presume un rischio a carico della P.A..

In seconda analisi, come sottolineato dal paragrafo 20.284 del SEC 2010, è opportuno tenere in debita considerazione il fatto che «un finanziamento maggioritario, garanzie che coprono la maggioranza del finanziamento, o clausole di risoluzione che prevedono un rimborso della maggior parte della quota del fornitore del finanziamento in caso di risoluzione su iniziativa dell'operatore» indicano «l'assenza dell'effettivo trasferimento dei rischi» e, *de facto*, un'imputabilità dell'infrastruttura in capo alla medesima pubblica amministrazione. Tali disposizioni comportano che la pubblica amministrazione possa offrire un certo livello di finanziamento per il progetto di PPP, per attirare un maggiore interesse da parte di soggetti del settore privato nel progetto, per ridurre il totale costo del finanziamento o, più semplicemente, per garantire la fattibilità del progetto, ma fino a concorrenza del 50% dei costi di capitale.

In questo caso, fatta salva l'allocazione *on balance* in caso di finanziamenti maggioritari, i punti 58 e 59 del MGDD (cap. 6.4) prevedono che:

- se il finanziamento della P.A., originariamente di minoranza, aumenta a un livello maggioritario durante la fase di costruzione, si avvia una fase di riclassificazione dei beni e degli *asset* che rientrano nei bilanci pubblici;
- la regola del finanziamento maggioritario si applichi solo al finanziamento derivante da amministrazioni pubbliche nazionali e locali, venendone esclusi i finanziamenti UE, che possono subire un pregiudizio da tale regola.

Una ulteriore forma di intervento possibile da parte della pubblica amministrazione è rappresentata dalla fornitura di garanzie, a vantaggio del *partner* privato, connesse a finanziamenti per la realizzazione dell'infrastruttura, con il risultato che il privato riesce ad ottenere fondi sul mercato a condizioni migliori. Le garanzie non comportano, in linea di principio, una classificazione *on balance* in quanto devono essere registrate nella contabilità pubblica solo nel momento in cui esse vengono escusse. Se l'escussione di una garanzia comporta necessariamente una rilevazione nel bilancio della P.A., occorre considerare quanto la stessa vada ad impattare sulla reale allocazione dei rischi tra P.A. e soggetto privato. Come avviene per i contributi, anche per le garanzie l'Eurostat si affida alla "regola" del 50%: vengono considerate *on balance* quelle infrastrutture oggetto di contratti nei quali le garanzie pubbliche provvedano alla copertura di più del 50% dei finanziamenti. Questo, in quanto l'impatto sull'allocazione dei rischi è reputato sostanziale ai fini dell'allocazione dei medesimi in capo alla P.A., indipendentemente dal fatto che le stesse vengano o meno escusse. Il criterio del peso percentuale della garanzia, inoltre, deve essere affiancato dall'analisi circa l'esistenza ed il peso di eventuali clausole contrattuali che garantiscano al *partner* privato livelli minimi di ricavi, di domanda, di rendimento dei servizi, ovvero che prevedano un obbligo in capo alla P.A. di farsi carico del debito in caso di *default* del privato.

Nonostante la necessità che la maggior parte dei rischi sia allocata nei fatti al *partner* privato, come emerge dal SEC 2010 (paragrafo 20.283), non risulta indispensabile che tutti i rischi siano trasferiti al privato. Il MGDD

chiarisce, infatti, come non sia incompatibile con il concetto di PPP *off balance* l'assunzione di parte dei rischi da parte della pubblica amministrazione. Il mero rispetto formale delle condizioni viste in precedenza, inoltre, non deve tuttavia distogliere l'attenzione da altri indici che possono rappresentare un limite all'attribuzione dei rischi al soggetto privato: tra questi possono annoverarsi specifiche previsioni contrattuali o artificiose variazioni del progetto. È interessante, al proposito, il richiamo al punto 37 (cap. 6.4) del MGDD che sottolinea come siano da evitare, al fine di far figurare un'allocazione dei rischi confacente alla contabilizzazione *off balance*, gli spacchettamenti artificiosi di attività che, nella realtà, sono indivisibili. A tal proposito il Manuale puntualizza come le attività debbano trovare spazio nel bilancio di uno degli attori per il loro valore complessivo.

Nei fatti, si desume come il ruolo dei diversi soggetti (pubblico e *partner* privato) in un'operazione di PPP debba essere oggetto di un'attenta analisi che tenga in debita considerazione tutte le previsioni formali, valutandone con attenzione la ricaduta dal punto di vista sostanziale, come del resto sottolinea anche il cap. 20.286 del SEC che richiama la necessità di «valutare tutte le disposizioni di ciascun contratto di PPP, così come tutti i fatti e le circostanze al fine di individuare il trattamento contabile (*on balance* ovvero *off balance*) che rappresenti al meglio la reale natura del contratto».

2.2.2 Rischi e trattamento contabile dei PPP nella prassi UE

Come visto in precedenza il trattamento contabile delle forme pure di PPP consente di non considerarle, almeno in astratto, quali forme di indebitamento, anche se l'ampio margine lasciato all'autonomia negoziale può rendere difficoltoso profilare una ripartizione dei rischi coerente con lo schema delineato nella decisione Eurostat.

Se da un lato emerge come il concetto di rischio rappresenti, dal punto di vista contabile, un concetto di estrema rilevanza per quanto riguarda i PPP ed il loro trattamento contabile, dall'altro lato si evince come la chiara identificazione dei rischi e del soggetto cui sono attribuiti rappresenti

un momento di particolare difficoltà sia per le P.A. che per i *partner* privati in quanto devono confrontarsi con un contesto di crescente complessità e variabilità normativa, contabile e tecnica.

Si tratta anche di un'analisi che risulta difficilmente standardizzabile. Disposizioni che in un determinato progetto possono rivelarsi indici certi di attribuzione del rischio all'una ovvero all'altra parte, in un altro ambito possono rivelarsi totalmente ininfluenti. Occorre, inoltre, sottolineare come difficilmente un indicatore possa, da solo, rappresentare una prova certa di allocazione *on/off balance*: ciò che è necessario, nella sostanza, è una visione sistemica che sappia leggere in combinazione i diversi indici. Al fine di orientare i decisori pubblici e privati nella corretta individuazione dei rischi e nell'allocazione statisticamente più coerente dei singoli contratti l'EPEC ha pubblicato, nel settembre 2016, il documento *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, in cui vengono classificate e ordinate diverse fattispecie contrattuali che possono rilevarsi nelle convenzioni dei PPP in ordine alla loro rilevanza rispetto alla contabilizzazione *off balance* del PPP medesimo. In tale documento si distinguono clausole:

- con una rilevanza moderata sulla contabilizzazione (per es. le rettifiche non ragionevoli delle tempistiche previste per gli interventi, l'indicizzazione dei canoni non basata su indici "standard" e facilmente conoscibili, l'attribuzione alla PA del rischio normativo, la previsione di compensazioni a vantaggio del privato per la cessazione del contratto derivante da forza maggiore, …);
- con una rilevanza alta sulla contabilizzazione (ad es. casi in cui la P.A. copre errori di progettazione, ritardi di costruzione e guasti, l'impossibilità della P.A. di controllare la veridicità delle rendicontazioni dei *partner* privati, la necessità che la P.A. sopporti le conseguenze di una modifica in itinere non derivante da imposizione normativa del *partner* privato, …);
- con una rilevanza molto alta sulla contabilizzazione (che si riducono alla presenza di finanziamenti pubblici superiori al 30% del valore dell'opera, ma inferiori al 50% ed al possesso, da parte della PA, di una quota della società veicolo o del *partner* privato, superiore al 30%, ma inferiore al 50%);

- che comportano automaticamente la classificazione *on balance* dell'operazione (tra queste si ricordano la presenza di finanziamenti pubblici superiori al 50% dell'opera, il possesso, da parte dell'ente pubblico, di una percentuale azionaria superiore al 50% della società veicolo o del *partner* privato, ovvero la garanzia di pagamenti costanti da parte della P.A. a prescindere dalla *performance* del *partner* privato, ...).

Tabella 3. Le clausole contrattuali ai fini della contabilizzazione *on balance/off balance* del PPP

Il contratto sarà automaticamente *on balance* se...
... non definisce degli standard di realizzazione e non provvede a verificarli e a sanzionare le performance non adeguate di costruzione;
... riconosce alla PA un premio nel caso di risparmi sulla spesa di realizzazione o di manutenzione;
... prevede che la PA si appropri di ogni vantaggio finanziario derivante dal progetto;
... non prevede sanzioni in caso di mancata disponibilità dell'opera o, se le prevede, non sono automaticamente applicabili;
... non definisce standard di disponibilità dell'opera;
... prevede dei pagamenti non connessi a una valutazione/indagine sulla performance ma basati unicamente su rendicontazioni del privato;
... non prevede una proporzionalità tra pagamenti e disponibilità;
... prevede pagamenti equamente ripartiti nel tempo e sconnessi dai SAL;
... dispone limiti massimi al valore delle penalità al privato per mancata disponibilità;
... prevede che la PA riconosca economicamente un livello minimo di domanda, tale da annullare il rischio per il privato;
... prevede che il privato riceva i canoni pattuiti prima della realizzazione dell'opera;
... prevede adeguamenti di mercato del canone (non si applica alle manutenzioni);
... prevede che la PA possa ricevere canoni anche da terzi parti in misura superiore al 50% dei canoni che la stessa paga al privato;
... definisce clausole di cessazione del contratto che garantiscono il rientro dell'investimento al privato;
... stabilisce risarcimenti in capo al privato che non tengano conto dei costi sostenuti dalla PA per la cessazione del contratto;
... prevede che la PA finanzi l'*asset* oggetto del PPP a vario titolo (mutui, *equity,* garanzie) per oltre il 50% del valore;
... tiene conto del fatto che la PA partecipa nel *partner* con una percentuale del capitale superiore al 50%.

segue>>

Il contratto avrà clausole con una rilevanza alta sul trattamento contabile se…

… prevede che la PA sopporti i rischi di una errata progettazione;
… non prevede un collaudo dell'intervento;
… prevede pagamenti sconnessi dalla realizzazione (anche qualitativa) dell'intervento;
… prevede la possibilità che errori nei lavori limitino la disponibilità dell'opera oggetto di intervento;
… stabilisce che la PA possa ricevere pagamenti dal *partner* privato a copertura di spese sostenute non connesse al progetto;
… prevede che la PA si faccia carico della manutenzione e di sostituire qualsiasi parte dell'*asset;*
… non riduce il canone spettante al *partner* in caso di deficit nel servizio;
… prevede che la PA copra ogni costo di manutenzione;
… non prevede la proporzionalità tra sanzioni e mancato rispetto degli standard previsti;
… prevede soglie di salvaguardia (entro cui non scattano le decurtazioni per l'indisponibilità) elevate che portano a quantificare le mancate deduzioni in oltre l'1% del costo dell'opera;
… prevede la riduzione del canone in caso di utilizzo minore del previsto dell'*asset* da parte della PA;
… prevede aggiornamenti del canone con frequenza inferiore ai 5 anni;
… non dispone che il privato si faccia carico del rischio di incremento dei costi, così come trarrà beneficio dai risparmi;
… prevede che la PA riceva da terze parti una quota tra il 20% e il 50% dei canoni che essa paga al *partner* privato;
… prevede che la PA intervenga in caso di eventi non regolati dal contratto prevedibili, imputabili al privato, connessi ai livelli di domanda o al ciclo economico (all'opposto della forza maggiore);
… prevede che la PA copra la performance peggiore del previsto del privato;
… obbliga la PA a farsi carico delle conseguenze finanziarie dei cambiamenti previsti dal privato;
… stabilisce che la PA debba intervenire per la ricostruzione dell'*asset* in caso di distruzione e in caso in cui il privato non riesca a farvi fronte;
… prevede che la PA si faccia carico di parte dei costi di assicurazione;
… dispone che la PA intervenga in caso di mancata assicurazione del *partner* non dovuta a gravi difficoltà del mercato assicurativo;
… prevede che la PA risponda di danni al *partner* non a lei imputabili;
… prevede che la PA si faccia carico delle conseguenze della cessazione del contratto imputabile al privato;
… definisce le condizioni di conclusione del contratto in modo slegato al valore di mercato dell'*asset*;
… stabilisce risarcimenti in capo al privato che tengano conto solo in parte dei costi sostenuti dalla PA per la cessazione;
… prevede che la PA non abbia il diritto di ottenere l'*asset* funzionante secondo gli standard esistenti al momento della cessazione;

segue>>

... dispone che la PA si faccia carico del rischio di finanziamento e finanziario;
... prevede che la PA finanzi l'*asset* a vario titolo (mutui, *equity*, garanzie) per un valore compreso tra il 10% e il 30%;
... tiene conto del fatto che la PA partecipa nel *partner* con una percentuale del capitale tra il 20% e il 30%.

Il contratto avrà clausole con una rilevanza moderata sul trattamento contabile se...

... non prevede l'obbligo del privato a motivare l'eventuale differimento della manutenzione;
... dà al *partner* la possibilità di riparare agli errori in caso di sforamento degli standard;
... prevede la riduzione del canone se, nonostante i difetti, la PA stesso decide di utilizzare comunque il bene;
... prevede periodi di garanzia (nei quali il canone non varia in ragione dell'eventuale indisponibilità) non ragionevoli (il parametro Eurostat è di 6 mesi complessivi per contratti oltre i 20 anni);
... prevede che la PA sopporti o condivida il rischio di incremento dei costi delle materie prime;
... prevede che la PA sopporti o condivida il rischio di mancato raggiungimento dell'efficienza produttiva prevista ;
... prevede l'indicizzazione dei canoni sulla base di indici non conoscibili dalla PA;
... prevede che la PA riceva da terze parti una quota tra il 5% e il 20% dei canoni che essa paga al *partner* privato;
... dispone che la PA si faccia carico del rischio normativo;
... prevede sistemi di calcolo delle compensazioni per la cessazione del contratto in caso di forza maggiori uguali a quelle previste in caso di scelta della PA;
... dispone che l'*asset* entri nel patrimonio della PA al termine di un contratto senza che ci sia evidenza di durata adeguata al rientro degli investimenti e comunque inferiore ai 10 anni;
... tiene conto del fatto che la PA partecipa nel *partner* con una percentuale del capitale tra il 10% e il 20%.

Fonte: A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, EPEC, 2016

Queste Linee Guida, pur mettendo in guardia da un approccio valutativo esclusivamente quantitativo, declinano un perimetro entro cui il PPP può ragionevolmente considerarsi *on balance* basandosi sulla quantificazione delle previsioni contrattuali suddivise per categoria di rilevanza. In particolare, si prevede alternativamente che la presenza contemporanea di:

- una o più clausole che determinano l'automatica classificazione *on balance*;
- più di una clausola con rilevanza "molto alta" sulla classificazione contabile;
- oltre due fattispecie con rilevanza classificata "alta", accanto ad una clausola moderatamente incidente sulla contabilizzazione;
- più di una clausola con incidenza "alta" e, contemporaneamente, più di quattro clausole con rilevanza "moderata";
- oltre sette clausole con rilevanza "moderata";

possano fare scattare la presunzione che il PPP in oggetto sia da contabilizzarsi all'interno del perimetro del bilancio pubblico.

Lo stesso documento, infine, rinvia alle ulteriori analisi previste dal SEC e dall'Eurostat in caso di valutazioni che diano un risultato fuori dal perimetro definito per la contabilizzazione *off balance* per un margine ridotto (*small margin*). Il riferimento, in particolare, va alla valutazione del controllo che includerà la considerazione, tra gli altri elementi:

- della misura in cui la pubblica amministrazione determina la struttura e la qualità dell'*asset* e la sua manutenzione e operazione;
- la possibilità che l'opera abbia una vita economica residua dopo la data di scadenza del contratto di PPP e la misura in cui la P.A. trarrà beneficio dal bene dopo tale data.

Pur non rappresentando una fonte normativa, la *checklist* EPEC si pone quale importante punto di riferimento a livello operativo, per la strutturazione di opzioni progettuali che garantiscano la *compliance* con le regole statistiche europee.

2.2.3 I rischi nella normativa e nella prassi nazionale: identificazione e monitoraggio

Le previsioni dell'ordinamento italiano in materia di PPP, da sempre allineate alle posizioni UE, sono state rafforzate, negli ultimi anni, dall'approvazione del d.lgs. 50/2016 (c.d. nuovo Codice dei contratti), in attuazione delle direttive UE 2014/23 e 2014/25.
Il nuovo Codice, in particolare, prevede una sezione appositamente dedicata ai Partenariati Pubblico Privato (artt. 180 e ss.) dove si esplicita che «nel contratto 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 dell'opera come definiti» (art. 180, c. 3).
L'art. 3 del medesimo Codice, invece, fornisce in materia contabile e statistica una forte connessione tra norma nazionale e norma comunitaria stabilendo, nella stessa definizione di PPP, come esso sia «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» precisando poi, all'ultimo periodo che «si applicano, per i soli profili di tutela della finanza pubblica, i contenuti delle decisioni Eurostat» (art. 3, c. 1, lett. eee).

Il medesimo art. 3, c. 1, (lett. aaa), bbb) e ccc)) definisce invece cosa debba intendersi rispettivamente per:

- rischio di costruzione, legato al ritardo nei tempi di consegna da parte del concessionario, al mancato rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi di progettazione e costruzione ovvero a incon-

venienti di tipo tecnico che determinano il mancato completamento dell'opera (lett. aaa));
- rischio di disponibilità, correlato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti (lett. bbb));
- rischio di domanda, legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare rispetto alle previsioni, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa (lett. ccc)).

Tabella 4. I rischi da presidiare in un'operazione di PPP

Rischio	Definizione	Esempi	Casistiche che presuppongono un rischio a carico della P.A.
Rischio di costruzione	Rischio connesso alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura	– ritardo nei tempi di consegna – non rispetto degli standard di progetto – aumento dei costi – inconvenienti di tipo tecnico nell'opera – mancato completamento dell'opera	La P.A. copre sistematicamente i costi aggiuntivi per qualsiasi ragione oppure quando è costretta a effettuare i pagamenti in caso di inadempienza della controparte privata
Rischio di disponibilità	Rischio attinente alla fase operativa. È connesso ad una gestione scadente o insufficiente dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e la qualità del servizio risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.	– performance quali/quantitativa di erogazione del servizio inferiore alle aspettative; – indisponibilità parziale o totale di determinati servizi; – servizi che non soddisfano i criteri qualitativi specificati nel contratto di PPP.	Gli accordi contrattuali non prevedono penalità automatiche e significative per i livelli inadeguati di performance della controparte oppure nel caso in cui tali penalità non vengano applicate sistematicamente.
Rischio di domanda	Rischio connesso alla variabilità della domanda per un particolare servizio indipendentemente dalla performance del *partner*.	– domanda del servizio inferiore alle aspettative – emergere di nuove tendenze di mercato; – mutamenti nelle preferenze degli utenti finali – obsolescenza technologica.	La P.A. è tenuta a effettuare un livello costante di pagamenti indipendentemente dal reale livello della domanda garantendo quindi o un livello minimo di reddito o un livello minimo di domanda.

Fonte: UTFP/EPEC, Una guida ai PPP - Manuale di buone prassi, maggio 2011

Elemento di novità del d.lgs. 50/2016 rispetto alla normativa precedente, in tema di rischi, è la focalizzazione sulla necessità di una forte interrelazione tra presidio dei rischi ed equilibrio economico-finanziario (definito come la condizione per la corretta allocazione dei rischi) e sul monitoraggio del trasferimento dei rischi, specialmente nella fase contrattuale del partenariato.
Ed è proprio a tale interrelazione che fanno leva le Linee Guida n. 9 dell'ANAC titolate "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privati" che, dopo un lungo *iter*, sono state approvate con Delibera n. 318 del 28 marzo 2018.

Al paragrafo 3 di dette Linee Guida, infatti, si richiama l'equilibrio economico-finanziario di cui al Codice dei contratti sancendo che la revisione del piano economico-finanziario non possa essere parziale e debba riguardare necessariamente tutti gli scostamenti di valori indicati dall'equilibrio economico e finanziario. Tali variazioni devono trovare riequilibrio anche con riferimento all'allocazione dei rischi in capo alle due parti del contratto.

Un elemento di interesse di tali Linee Guida è rappresentato dall'approfondimento del concetto di rischio operativo, inteso quale macro-categoria di rischio in cui «rientrano, oltre al rischio di costruzione, anche il rischio di domanda e/o rischio di disponibilità, nonché altri rischi specifici» e che deriva da fattori al di fuori del controllo delle parti, differenziandosi per tale aspetto da rischi quali quelli legati alla cattiva gestione o a inadempimenti contrattuali. Si tratta di un preciso richiamo al rischio operativo di cui alla Direttiva Concessioni che è stato richiamato anche dal Codice dei contratti che, all'art. 3, co. 1, lett. zz), lo definisce come il rischio che «in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero (da parte del concessionario) degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione».
Come visto, quindi, il rischio operativo rappresenta un rischio composito costituito dai c.d. rischi generali (costruzione, domanda e disponibilità), ol-

tre che dai c.d. "altri rischi" che vengono dettagliatamente declinati dalle Linee Guida. In particolare, il punto 2.8 ricorda come tale tipologia di rischi possa presentarsi tanto nella fase antecedente l'aggiudicazione, quanto in quella successiva, oppure durante l'intero ciclo di vita del contratto.

L'elencazione che l'ANAC fornisce di questi rischi generici è "esemplificativa e non esaustiva" in quanto l'amministrazione pubblica, dovrà di volta in volta, in relazione allo specifico progetto «individuare i rischi che possono essere ad esso connessi».

Tra i diversi rischi l'ANAC individua:
- il rischio di commissionamento, ossia il rischio che l'opera non riceva il consenso, da parte di altri soggetti pubblici o della collettività (portatori d'interessi nei confronti dell'opera da realizzare), con conseguenti ritardi nella realizzazione e insorgere di contenziosi, ovvero nei casi estremi, con il conseguente venir meno della procedura o dell'affidamento;
- il rischio amministrativo, connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione;
- il rischio espropri, connesso a ritardi da espropri o a maggiori costi di esproprio per errata progettazione e/o stima;
- il rischio ambientale e/o archeologico, ossia il rischio legato alle condizioni del terreno, nonché di bonifica dovuta alla contaminazione del suolo e rischio di ritrovamenti archeologici, con conseguenti ritardi nella realizzazione dell'opera e incremento di costi per il risanamento ambientale o la tutela archeologica;
- il rischio normativo-politico-regolamentare, derivante da modifiche dell'assetto regolatorio e da decisioni politiche programmatiche non prevedibili contrattualmente con conseguente aumento dei costi per l'adeguamento. Anche tale rischio può comportare, nei casi estremi, il venir meno della procedura o dell'affidamento;
- il rischio di finanziamento, ossia di mancato reperimento delle risorse

di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti dall'articolo 180, comma 7;
- il rischio finanziario, che si concretizza in un aumento dei tassi di interesse e/o di mancato rimborso di una o più rate di finanziamento, con conseguente aumento dei costi o impossibilità di proseguire nell'operazione;
- il rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti;
- il rischio delle relazioni industriali, legato alle relazioni con altri soggetti (parti sociali) che influenzino negativamente costi e tempi della consegna;
- il rischio di valore residuale, ossia il rischio di restituzione alla fine del rapporto contrattuale di un bene di valore inferiore alle attese;
- il rischio di obsolescenza tecnica, legato ad una più rapida obsolescenza tecnica degli impianti, incidente sui costi di manutenzione e/o sugli standard tecnici e funzionali prestabiliti;
- il rischio di interferenze di sopra e sotto-servizi, legato alla presenza nei tratti interessati dai lavori di servizi di varia natura (es. acqua, gas, energia elettrica, cavi, fibra ottica, ecc.).

Come statuiscono le Linee Guida, quindi, per ogni operazione di PPP le amministrazioni aggiudicatrici svolgono, preliminarmente, l'analisi dei rischi connessi alla costruzione e gestione dell'opera o del servizio oggetto del contratto di PPP, al fine di verificare la possibilità di trasferimento all'operatore economico, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi nonché, per i contratti di concessione, del rischio operativo. Il trasferimento di tali rischi è condizione necessaria per la qualificazione giuridica del contratto come PPP e per la conseguente possibilità di applicazione delle procedure speciali previste per questo istituto, tra cui la contabilizzazione *off balance*. Uno degli elementi di novità delle Linee Guida ANAC è rappresentato dalla centralità fornita dalla matrice dei rischi grazie alla quale l'amministrazione effettua un controllo sulle principali clausole contrattuali, verificando se le stesse siano state formulate in modo da assicurare la

corretta allocazione dei rischi. Con la matrice dei rischi, in altre parole, le amministrazioni verificano se l'allocazione dei rischi ivi individuata sia coerente con i criteri dettati da Eurostat per l'eventuale contabilizzazione dell'intervento al di fuori del bilancio pubblico.
Tale attività di verifica deve avere luogo tanto prima della procedura di aggiudicazione, quanto *in itinere* in vigenza del contratto. In caso di variazioni contrattuali o revisioni del piano economico-finanziario, infatti, le amministrazioni aggiudicatrici devono accertare che le modifiche apportate non alterino l'allocazione dei rischi e, con essa, la compatibilità dell'operazione posta in essere con i criteri dettati da Eurostat per l'eventuale contabilizzazione dell'intervento *off balance*.

L'amministrazione dovrà, di volta in volta, in relazione allo specifico progetto, individuare i rischi che possono emergere ponendo attenzione, in particolare, a quei rischi che possono, con ragionevole certezza, ritenersi a carico del *partner* privato e che dovranno, quindi, essere allo stesso allocati. Il trasferimento della maggior parte dei rischi (in particolare il rischio di costruzione e uno tra domanda e disponibilità) è condizione necessaria per la qualificazione giuridica del contratto come PPP e per la conseguente possibilità di applicazione delle procedure contabili previste per questo istituto.

Nei fatti la matrice dei rischi è un documento, in formato tabellare, che fornisce una mappa dei rischi connessi a ciascun progetto declinandone l'allocazione e altre informazioni rilevanti per la fattibilità e la sostenibilità economico finanziaria del progetto. Essa:
- è allegata al contratto di PPP e ne costituisce parte integrante;
- è redatta dal RUP o da altri soggetti definiti caso per caso in ragione dello specifico contratto;
- è posta a base di gara e utilizzata come elemento di valutazione dell'offerta.

L'elaborazione della matrice dei rischi, oltre a conferire consapevolezza delle criticità che potrebbero emergere nel corso dell'intervento, contri-

buisce a rafforzare il potere di contrattazione del soggetto pubblico con il *partner* privato e rappresenta un elemento imprescindibile per la possibilità di contabilizzare *off balance* un determinato progetto. Se, infatti, il trasferimento dei rischi è la condizione essenziale per l'allocazione contabile in capo al privato, l'assenza della matrice dei rischi, secondo l'ANAC rende impossibile la reale conoscenza dei rischi e della loro imputazione. Da sottolineare, infine, come più dettagliata è la matrice, minori sono le possibilità di trascurare aspetti rilevanti nella corretta allocazione dei rischi.

Gli aspetti da considerare ai fini della elaborazione della matrice dei rischi sono i seguenti:
- identificazione del rischio, con riferimento allo specifico progetto;
- valutazione del rischio con riferimento alla probabilità di verificarsi e all'impatto che il medesimo avrà in caso di accadimento;
- presenza/previsione di strumenti per la gestione/mitigazione del rischio;
- allocazione del rischio in capo al soggetto pubblico ovvero al *partner* privato;
- corrispondenza tra trattamento del rischio dichiarato e trattamento previsto dalla convenzione al fine di far emergere discrasie tra la documentazione a supporto del PPP.

Tabella 5. La struttura della matrice dei rischi proposta dall'ANAC

Tipo di rischio	Probabilità di verificarsi	Impatto (maggiori costi)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio in carico al pubblico (SÌ/NO)	Rischio a carico del privato (SÌ/NO)	Art. della Convenzione
Rischio di progettazione						
Rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto						
Rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto						
Rischio di errata valutazione dei costi e tempi di costruzione						
Rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori						
Rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata						
Rischio di contrazione della domanda di mercato						

segue>>

Tipo di rischio	Probabilità di verificarsi	Impatto (maggiori costi)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio in carico al pubblico (SÌ/NO)	Rischio a carico del privato (SÌ/NO)	Art. della Convenzione
Rischio di contrazione della domanda specifica						
Rischio di manutenzione straordinaria						
Rischio di performance						
Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e/o dei servizi da erogare						
Rischio di commissionamento						
Rischio amministrativo						
Rischio espropri						
Rischio ambientale/o archeologico						
Rischio normativo/ politico/ regolamentare						
Rischio finanziario						

segue>>

Tipo di rischio	Probabilità di verificarsi	Impatto (maggiori costi)	Strumenti per la mitigazione del rischio	Rischio in carico al pubblico (SÌ/NO)	Rischio a carico del privato (SÌ/NO)	Art. della Convenzione
Rischio di insolvenza dei soggetti che devono pagare il prezzo dei servizi offerti						
Rischio delle relazioni industriali						
Rischio di valore residuale						
Rischio di obsolescenza tecnica						
Rischio di interferenze						

Fonte: Linee Guida n. 9 ANAC, 2018

2.2.4 Le valutazioni sui rischi nelle indicazioni della Corte dei Conti

Le complessità interpretative sulla corretta contabilizzazione dei PPP, oltre ai citati interventi normativi e di prassi, hanno portato la giurisprudenza, in particolare della Corte dei Conti, ad occuparsi del tema dell'individuazione del discrimine tra forme partenariali, dove i rischi ricadono prevalentemente sulla parte privata, ed altre forme contrattuali con rischi a carico prevalentemente della parte pubblica.

Ne è emersa, sin dai primi anni duemila, una linea di analisi che, accanto al riconoscimento del rischio come discrimine tra *on balance* e *off balance*, sottolinea come sia di fondamentale importanza non fermarsi ad una lettura formale dei contenuti sinallagmatici per approfondire una lettura sostanziale e far emergere la reale natura del contratto di PPP, come ha sottolineato, *ex multis*, la Sezione regionale di Controllo Lombardia della

Corte dei Conti nella Delibera 107/2012. Compito dell'interprete, ai sensi della Delibera 226/2015 della medesima Sezione Lombardia, è infatti quello di definire e fare emergere la reale funzione economico-sociale del contratto e la concreta allocazione dei rischi attraverso l'esame complessivo della convenzione o, comunque, dei contratti intercorrenti tra pubblica amministrazione e operatore privato.

A supporto di tale valutazione quindi, oltre alla normativa vigente ed alle prassi nazionali e comunitarie, può essere fatto validamente riferimento anche ai diversi interventi della Corte dei Conti che hanno l'indubbio merito di fornire una serie di indici per la collocazione dei rischi in capo al soggetto pubblico piuttosto che al soggetto privato.

L'elemento centrale di attenzione dei magistrati contabili sono le valutazioni inerenti ai tre principali rischi: costruzione, disponibilità e domanda. In particolare, con riferimento al rischio di costruzione, è interessante ricordare:

- le Delibere 161/2013 della Sezione Puglia e 408/2014 del Veneto che prevedono una attribuzione di tale rischio in capo al soggetto pubblico nel caso in cui la pubblica amministrazione corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa (Delibera n. 161/2013 Puglia) e, parimenti, nel caso di totale estraneità della società finanziatrice del progetto (nel caso la società di *leasing*) rispetto ai rischi connessi all'operazione (sezione Veneto, Delibera n. 408/2014);
- la Delibera n. 12/2013 della Sezione Abruzzo che prevede l'attribuzione al privato del rischio di costruzione nel caso in cui i pagamenti da parte della Pubblica Amministrazione inizino solo dopo il collaudo dell'opera, e nel caso siano condizionati, come sottolinea la Sezione Lombardia al rispetto delle condizioni prestabilite per la costruzione (Delibera n. 439/2012). Come dispone, infine, la Sezione Emilia-Romagna (Delibera n. 432/2012) l'affidatario assume il rischio della gestione tecnica dell'opera prima della consegna della stessa all'amministrazione;

- la Delibera n. 66/2012 della Sezione Puglia che declina il rischio di costruzione precedendo che l'affidatario si faccia carico: di reperire le fonti di finanziamento dell'opera; di redigere e approvare i progetti e le connesse varianti; di ottenere l'approvazione dei progetti da parte di terze autorità competenti, ove prescritta, sopportandone i ritardi e gli eventuali dinieghi; di eseguire gli eventuali espropri; dell'aumento dei costi d'opera; dell'esecuzione dei lavori e dei connessi imprevisti; del ritardo nella conclusione dei lavori, in ordine al quale deve altresì prestare idonea garanzia.

In tema di rischio di disponibilità, invece, è opportuno segnalare:
- la Delibera n. 161/2013 della Sezione Puglia che "sanziona" la previsione di pagamenti costanti, indipendenti dal volume e dalla qualità dei servizi erogati;
- la Delibera n. 408/2014 della Sezione Veneto che evidenzia come la clausola che esonera il soggetto privato dalla responsabilità per la mancata utilizzazione o per l'impossibilità di godimento del bene sia contraria all'assunto del trasferimento del rischio al privato, così come la previsione di clausole che impediscono la sospensione o il ritardo dei pagamenti della P.A., anche in presenza di mancata utilizzazione o impossibilità di godimento del manufatto;
- la Delibera n. 66/2012 della Sezione Puglia che sancisce come sia necessario che i pagamenti pubblici siano correlati all'effettivo «grado di disponibilità da questi fornito, al loro volume e secondo la qualità predeterminata, in applicazione del principio del *take-and-pay*. Ad esempio, l'applicazione di un sistema di pagamenti da parte dell'ente pubblico che preveda la riduzione dei pagamenti nel caso di prestazioni insufficienti con l'applicazione di opportune penali, è efficace al fine del trasferimento del rischio di disponibilità».

In tema, infine, di rischio di domanda, le diverse delibere che se ne occupano non apportano particolare novità al principio di trasferimento del rischio al privato definito dal SEC 2010 e dagli altri riferimenti. Da segnalare, tuttavia, la Delibera n. 248/2013 della Sezione Lombardia che

prevede che «la remunerazione dell'operatore [privato] potrebbe anche avvenire tramite la gestione di una struttura, ma il fatto che tale struttura sia diversa e ulteriore rispetto a quella realizzanda per conto del Comune rappresenta un difetto del rischio d'impresa a carico del privato». Tale Delibera, preme precisare, come non vada a contrastare il principio di cui all'art. 143 del d.lgs. 163/2006 che, al comma 5, sancisce che «le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico-finanziario e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. Le modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice unitamente alla approvazione […] del progetto posto a base di gara, e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione».

Il dettato della Delibera è da interpretarsi come monito alla cessione a titolo di prezzo di proprietà o diritti su immobilizzazioni sconnesse dall'opera da realizzare, tale rendere in difetto l'attribuzione del rischio sul privato che, di fatto, non avverrebbe.

Deve essere, in ogni caso, tenuto presente che l'utilizzo dello strumento previsto dall'art. 143, comma 5, del Codice dei contratti pubblici va opportunamente valutato e ponderato, in quanto può inserire elementi di potenziale criticità per la finanziabilità della convenzione con riferimento agli elementi di rischio aggiuntivi determinati dallo svolgimento dell'operazione di utilizzazione o valorizzazione degli immobili così ceduti sulla convenzione (e, infatti, sulla base del c.d. principio di *ring fence*, il progetto finanziato in *project financing* non deve prevedere rischi diversi da quelli legati alla costruzione e gestione dell'opera oggetto di concessione). Sulla medesima linea interpretativa della Sezione Lombardia anche la Sezione Liguria che con la Delibera n. 5/2017 accerta come l'amministrazione aggiudicatrice possa scegliere, a fronte della disponibilità dell'o-

pera o della domanda di servizi, che all'aggiudicatario venga corrisposta una diversa utilità economica comunque pattuita *ex ante*, in alternativa alla remunerazione del servizio allo sfruttamento diretto della stessa da parte dell'operatore economico. La delibera ricorda, però, che qualora il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica della prestazione e della sua idoneità alla realizzazione del fine pubblico, o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, il rischio si debba considerare in capo al soggetto pubblico.

A livello generale la Sezione Lombardia (Del. 36/2017) punta l'attenzione sul contenuto del contratto di PPP che va definito tra le parti in modo che il recupero degli investimenti effettuati e dei costi sostenuti dall'operatore economico dipenda dall'effettiva fornitura del servizio o dall'utilizzabilità dell'opera o, ancora, dal volume dei servizi erogati in corrispondenza della domanda, e, in ogni caso, dal rispetto dei livelli di qualità contrattualizzati *ex ante*.

Accanto all'analisi dei rischi, come la normativa, anche la giurisprudenza riconosce la presenza di una serie di indici ulteriori che occorre valutare analiticamente, come prende atto la Delibera n. 5/2017 della Sezione Liguria che ammonisce che il trasferimento [dichiarato] dei rischi in capo all'operatore privato potrebbe «non essere sufficiente a rendere l'operazione *off balance sheet* in quanto le clausole contrattuali e gli accordi tra ente pubblico e soggetto privato possono, di fatto, traslare in tutto o in parte il rischio dell'operazione finanziaria», specificando nei termini, in senso restrittivo, le diverse interpretazioni (da ultimo Sezione Puglia, Delibera n. 89/2018) che vedono quale elemento discriminante per l'irrilevanza di un contratto di PPP ai fini dell'indebitamento l'espressa pattuizione dell'assunzione dei rischi da parte dell'operatore economico.
Se da un lato le deliberazioni della Corte dei Conti sono a supporto dell'individuazione di parametri che permettano di identificare l'allocazione dei rischi "maggiori", dall'altro lato sono le medesime che mettono in guardia di come la valutazione sulla contabilizzazione dei PPP non possa fermarsi al rischio di costruzione, domanda e disponibilità.

Tra gli interventi in tal senso è opportuno mettere in evidenza la Delibera 266/2015 della Sezione Lombardia che stabilisce come l'analisi di un'operazione di PPP «implichi una valutazione completa dell'operazione economica, che tenga conto - oltre che delle relative modalità di distribuzione fra le parti - dell'intero complesso dei rischi rilevanti: del rischio di gestione […], del rischio di manutenzione […], del rischio di finanziamento […] e del rischio che un evento imprevedibile ed incontrollabile da parte di tutti i soggetti coinvolti nel progetto, comporti un aumento dei costi o addirittura l'impossibilità di acquistare il servizio o di erogarlo. Tra gli elementi principali che la Corte mette in luce si ricordano le prassi che vedono l'adozione di contratti separati per la gestione delle diverse fasi di un'unica operazione di PPP, censurati dalla Delibera 408/2014 della Sezione Veneto in quanto generano difficoltà gestionali e di presidio dei rischi che possono ricadere sulla P.A.. Nel medesimo parere si sottolinea come sia necessario un forte collegamento tra operazione di finanziamento e realizzazione dell'opera.
Un'ulteriore fattispecie su cui i magistrati contabili, nel corso degli anni, si sono soffermati a più riprese è la necessità che il valore di riscatto dell'opera al termine del contratto debba essere parametrato al valore di mercato dell'opera medesima (Delibera 432/2012 Sezione Emilia-Romagna e Delibera 432/2012 Sezione Lombardia). Su tale linea la Sezione Marche, con la Delibera 173/2015, ha censurato la prassi di commisurare l'indennizzo spettante al soggetto privato in caso di cessazione del contratto al costo di realizzazione piuttosto che al valore di mercato dell'infrastruttura al momento della risoluzione in esito ad apposita perizia. Tale approccio, secondo i magistrati contabili, attribuirebbe al privato la possibilità di recuperare i costi sostenuti anche in caso di fallimento o di gravi inadempienze riscontrate nella fase di realizzazione o nel corso della gestione dell'opera.

Risulta, da ultimo, opportuno richiamare la Delibera 43/2019 della Sezione di Controllo della Regione Basilicata che focalizza l'attenzione sulla mappatura dei rischi quale elemento essenziale per la valutazione della possibilità di contabilizzare *on balance* ovvero *off balance* una specifica operazione. Per tale motivo la mappatura del rischio pone le parti di

fronte alla necessità di verificare e provare che il soggetto privato sia effettivamente in grado di sostenere il rischio allocato, e ciò proprio al fine di evitare che - a fronte di clausole di stile - detti oneri vengano di fatto sostenuti dal soggetto pubblico, con tutte le conseguenze in termini di elusione dei vincoli finanziari vigenti.

2.2.5 La contabilizzazione delle principali forme di PPP

Dopo avere inquadrato i principi generali di contabilizzazione dei PPP e gli indirizzi giurisprudenziali è opportuno approfondire il meccanismo contabile che sta alla base di ciascuno strumento per appurarne i benefici della c.d. contabilizzazione *off balance*. Alla luce di quanto visto in precedenza, infatti, si analizzerà nel dettaglio l'impatto sui vincoli e sui bilanci delle seguenti fattispecie:

- concessione finanziata tramite *project financing;*
- *leasing*;
- contratto di disponibilità.

Il *project financing*

Il *project financing* rappresenta la forma di finanziamento dei PPP contrattuali che, negli anni, ha riscosso crescente successo e diffusione per la sua caratteristica di configurarsi, stante le crescenti tensioni sulle risorse finanziarie pubbliche, come uno strumento importantissimo per gli investimenti pubblici.

Entrando nel tema del rapporto rischi/contabilizzazione, occorre innanzitutto considerare separatamente:

- le opere a tariffazione sull'utenza, vale a dire quelle opere che durante la gestione post-costruzione possono generare redditi provenienti dai cittadini-utenti;
- le opere a tariffazione sulla P.A., nelle quali il contributo degli utenti non è sufficiente a rendere economicamente la costruzione e la gestione dell'infrastruttura, per cui occorre un intervento finanziario della P.A..

L'impatto di un'operazione di *project financing* sul bilancio dell'ente locale varia a seconda del modello adottato. Nelle operazioni a tariffazione sull'utenza, non è previsto (almeno potenzialmente) alcun esborso monetario da parte dell'ente pubblico (*financial free standing*), per cui l'operazione non ha impatto alcuno sul bilancio finanziario (*off balance*), se non nel positivo caso di un prezzo di concessione corrisposto dal concessionario all'ente, che viene registrato tra i proventi extratributari, di natura corrente, sia nel caso in cui il contributo sia di ammontare fisso sia che rappresenti una percentuale dei ricavi.

Tabella 6. Impatto sui vincoli di bilancio di un *asset* con servizi a tariffazione sull'utenza con *project financing*

Fasi	Movimenti di bilancio corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Costi di strutturazione dell'operazione	U	Titolo I - Spese correnti	**Negativo**		
Proventi dal concessionario (eventuali)	E	Titolo III - Entrate extratributarie (Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni)	Positivo		

Fonte: elaborazione dell'autore

Se, in caso contrario, si avrà un prezzo versato dall'amministrazione pubblica, questo dovrà essere contabilizzato in ragione della sua natura. Infatti, se esso è:

- un contributo in conto capitale è da registrare tra le spese in conto capitale (Titolo II) e da quantificare nel limite del 50% in ragione delle regole di contabilizzazione *on/off balance* definite a livello comunitario;
- un contributo in conto gestione che sarà contabilizzato tra le spese correnti (Titolo I).

Tali forme di contribuzione avranno una incidenza negativa sia sugli equilibri di bilancio sia, nel caso in cui i contributi in conto capitale siano finanziati da debito, sui vincoli per il ricorso all'indebitamento.

La possibilità di ricorrere al mercato finanziario per la copertura dei contributi in conto capitale è sancita dall'art. 3, comma 18, della Legge 350/2003 che prevede la possibilità di ricorrere all'indebitamento nel caso in cui l'ente locale eroghi:

- contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni (lett. g));
- contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata (lett. h)).

Tabella 7. Impatto sui vincoli di bilancio di un *asset* con servizi a tariffazione sulla P.A. con *project financing*

Fasi	Movimenti di bilancio Corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti al debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Costi di strutturazione dell'operazione	U	Titolo I - Spese correnti	**Negativo**		
Contributi in conto capitale	U	Titolo II - Spese in conto capitale		**Negativo**	Negativo Se contributi finanziati da debito
Canoni per il servizio	U	Titolo I - Spese correnti	**Negativo**		
Proventi dal servizio (solo se *on balance*)	E	Titolo III - Entrate extratributarie (Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni)	Positivo		

Fonte: elaborazione dell'autore

Con riferimento ai contributi in corso d'opera occorre un necessario rinvio alle norme ed alle prassi che impongono, ai fini della contabilizzazione *off balance*, che i contributi, specie in conto capitale, rispettino determinati limiti quantitativi (50% del valore dell'investimento) e determinate modalità di erogazione (a SAL o ad avvenuto collaudo).

In caso di superamento di detta soglia, infatti, l'intera operazione deve considerarsi *on balance*, con la conseguenza che l'opera realizzanda e il connesso debito debbano trovare registrazione nel bilancio dell'ente locale così come gli oneri e i proventi derivanti dalla gestione, in quanto il *partner* si configura quale centro di costo intermedio e mediato rispetto alla P.A., senza alcuna reale imputazione decisionale.

L'allocazione *on balance* del *project finance* comporterà in caso di concessione l'allocazione al bilancio dell'ente anche delle entrate derivanti dalla gestione, che verranno considerate di pertinenza della P.A. e non del *partner* privato, con impatti positivi sull'equilibrio di parte corrente. Stabilisce, infatti, il punto 24, par. 6.3.1.5.2. del MGDD 2019 che qualora la P.A. finanzi con diverse forme la maggior parte dei costi di costruzione (o ristrutturazione), il bene debba essere registrato nel bilancio della P.A. con la conseguenza che le eventuali entrate ottenute dalla società concessionaria durante la fase di esercizio (al netto delle commissioni di gestione) siano di pertinenza della P.A. in quanto si presume che la società agisca "per conto" della P.A.. Una regola simile dovrebbe valere nel caso in cui la P.A. fornisca garanzie esplicite a copertura di più del 50% del debito.

Risulta, in sostanza, evidente come la diversa contabilizzazione permetta di impattare in modo differente sui vincoli di finanza pubblica. Si passa, infatti, da opere *self sustaining*, ad impatto nullo ove non positivo sui bilanci degli enti e sugli equilibri, a opere che beneficiano di un contributo da parte della P.A. che gravano, in misura proporzionale al peso del contributo, sul rispetto delle regole di finanza pubblica. In mezzo, una moltitudine di fattispecie che possono emergere e che possono portare alla contabilizzazione *on balance* dell'operazione che, soprattutto in caso di opere calde, può apportare anche dei vantaggi ai conti pubblici. Si tratta pur sempre di casi limite in quanto difficilmente, nelle opere calde, alla P.A. sono chiesti interventi tali da spostare su di essa il baricentro del rischio, cosa che avviene con maggior frequenza nei *project finance* inerenti ad opere fredde.

Il *leasing*

Il SEC 2010 dedica ampio spazio alla definizione del *leasing* ed alla distinzione tra le diverse tipologie dello stesso con riferimento, in particolare, al *leasing* operativo e al *leasing* finanziario.
Nell'introdurre la tematica delle diverse forme di *leasing* il Regolamento (UE) 549/2013 fa una distinzione tra proprietà economica e proprietà

giuridica di un bene. Come si evince dal Regolamento (paragrafo 15.05), «in molti casi le due figure di proprietari coincidono», anche se non può essere esclusa la possibilità che le due figure siano distinte, in quanto:

- «il proprietario economico di [...] beni, servizi, risorse naturali, attività o passività finanziarie è l'unità istituzionale cui spettano i benefici associati al loro utilizzo nel quadro di un'attività economica, a seguito dell'accettazione dei rischi correlati» (par. 15.06);
- «il proprietario giuridico [...] è l'unità istituzionale cui spettano per legge i benefici a questi associati e che può far valere giuridicamente i propri diritti» (par. 15.07).

La separazione dei concetti di proprietà economica e giuridica è rilevante per quanto concerne la distinzione tra:

- *leasing* operativo, che si ha quando proprietà economica e giuridica coincidono nella figura del locatore;
- *leasing* finanziario, laddove il proprietario giuridico è rappresentato dal locatore, mentre il proprietario economico è il locatario.

Applicando la distinzione di cui sopra ad uno schema tipico di *leasing* che coinvolge i privati in qualità di costruttore-finanziatore e la pubblica amministrazione in qualità di utilizzatore del bene ne deriva che, nel caso di *leasing* operativo, la proprietà permanga al privato, mentre, nel caso di *leasing* finanziario, la proprietà economica del bene sia da attribuire in capo al locatore e, quindi, alla P.A..

In particolare, il par. 15.17 e seguenti del Regolamento 549/2013 forniscono un inquadramento del *leasing* operativo, definito come un contratto in cui «il proprietario giuridico è anche il proprietario economico ed accetta i rischi operativi e acquisisce i benefici economici del bene consentendone, contro pagamento, l'uso ad altri nell'ambito di un'attività produttiva». Tra i rischi operativi che il proprietario (sia giuridico che economico) si assume, ci sono la manutenzione del bene e le riparazioni.
A norma del SEC 2010, il bene oggetto di *leasing* operativo rimane iscritto nel bilancio del locatore e i pagamenti, denominati canoni di locazione,

sono registrati come pagamento di un servizio (paragrafi. 15.10, 15.11).
Di contro, il *leasing* finanziario è un contratto che vede la separazione tra le figure del proprietario economico, che si assume i rischi operativi e acquisisce i benefici economici dall'utilizzo del bene, e del proprietario giuridico. Tale schema contrattuale considera il proprietario giuridico (locatore) alla stregua di un finanziatore del locatario per l'acquisto del bene (par. 15.14). Per questo motivo, una volta sottoscritto il contratto, il bene «figura nel bilancio del locatario e non del locatore; il relativo prestito figura come un'attività del locatore e una passività del locatario. I pagamenti relativi a un contratto di *leasing* finanziario non sono considerati come canoni di locazione, bensì come interessi e quote di rimborso del capitale del prestito figurativo».

Il SEC 2010 ha, quindi, previsto importanti novità in tema di *leasing*. Prima fra tutte è la netta distinzione tra *leasing* operativo, che non impatta sui vincoli delle P.A. e *leasing* finanziario che, di contro, va a peggiorare dette regole.
L'entrata in vigore del SEC 2010 ha avuto impatti di rilievo, in tema di *leasing*, anche nel nostro Paese dove, da alcuni anni la contabilizzazione dei contratti di *leasing* era soggetta a due visioni contrapposte:

- quella finanziaria, supportata dalla Corte dei Conti (Del. 49/2011) e dai Principi Contabili internazionali (IPSAS, nr. 13), che vedeva nel *leasing* uno strumento di finanziamento alternativo all'appalto da contabilizzare *on balance* qualora non garantisse il trasferimento dei rischi al soggetto privato;
- quella patrimoniale che si rinveniva nei Principi Contabili nazionali (OIC, nr. 12) che supportava la visione contrattuale del *leasing* e, pertanto, imputava al bilancio pubblico esclusivamente le risorse dedicate all'utilizzo di beni di terzi, come un'ordinaria locazione.

L'entrata in vigore del SEC 2010, prima, e l'approvazione del d.lgs. 118/2011, poi, hanno contribuito a dipanare la questione. Il Decreto sull'armonizzazione contabile, in particolare, ha previsto che, a partire dal 1° gennaio 2015, tutte le operazioni di *leasing* finanziario (e quelle ad

esse assimilabili, tra cui il *leasing* in costruendo, siano annoverate nel concetto di indebitamento).

Stabilisce, infatti, il punto 3.25 del Principio contabile applicato sulla contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011) che «il *leasing* finanziario e i contratti assimilati (*leasing* immobiliare, *leasing in costruendo*, *sale and lease-back*, ecc.) sono contratti di finanziamento che consentono ad un soggetto, comprese le amministrazioni pubbliche, di avere la disponibilità di un bene durevole, mobile o immobile, strumentale all'esercizio della propria attività, in cambio di un canone periodico, con la facoltà, una volta che sia scaduto il termine previsto dal contratto, di esercitare l'opzione di riscatto del medesimo acquistandone la relativa proprietà». All'opposto il medesimo punto 3.25 individua il *leasing* operativo per il caratterizzarsi per «la mancanza dell'opzione di riscatto al termine del contratto. In tal caso, è lo stesso produttore del bene che lo concede in locazione per un canone che corrisponde generalmente alla entità dei servizi offerti dal bene stesso e non [...] in relazione con la sua durata economica». Con riferimento al metodo di contabilizzazione del *leasing* finanziario, il punto 3.25 del Principio contabile sulla contabilità finanziaria ricalca a grandi linee quanto precedentemente richiamato dalla giurisprudenza della Corte dei Conti. Infatti, sin dalla deliberazione 87/2008 della Sezione Lombardia della Corte dei Conti si poteva desumere come il bene oggetto di *leasing* finanziario dovesse essere contabilizzato tra le entrate da accensione prestiti e come i canoni dovessero trovare esplicitazione nelle spese per rimborso prestiti, per quanto riguarda la quota capitale, e tra le spese per interessi, con riferimento alla quota interessi. Il d.lgs. 118/2011 (Allegato 4/2) riprende tale modalità di contabilizzazione con la precisazione della necessità di contabilizzare, nelle spese in conto capitale, il valore del bene, impegnando la spesa ed emettendo un mandato a favore dell'ente medesimo per evitare l'erronea rappresentazione dell'operazione e di contabilizzare, sempre nelle spese in conto capitale, il prezzo di riscossione del bene. Identica, invece, rimane la contabilizzazione dei canoni ripartita in quota capitale e quota interessi, alla stregua di un finanziamento tradizionale.

Tale visione si è scontrata, con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti, con gli art. 180 e 187 il cui combinato disposto ha aperto una situazione di contrasto con il d.lgs. 118/2011. Se quest'ultimo, infatti, classificava *on balance* tutti i *leasing* finanziari, il d.lgs. 50/2016, annoverando le locazioni finanziarie tra i contratti di PPP, le considerava in grado di trasferire i rischi (e la contabilizzazione) ai soggetti privati, aprendo le porte ad una contabilizzazione *off balance* dei *leasing* finanziari.
A tal proposito è intervenuta la Delibera 15/2017 della Corte dei Conti (Sez. Riunite) che, approfondendo la tematica, rileva che «le operazioni di locazione finanziaria di opere pubbliche di cui all'art. 187 se pienamente conformi nel momento genetico-strutturale ed in quello funzionale alla regolamentazione contenuta negli artt. 3 e 180 del Codice dei Contratti, ai fini della registrazione nelle scritture contabili, non sono considerate investimenti finanziati da debito».
Ciò a significare come debbano considerarsi (analogamente a quanto avveniva prima dell'approvazione del d.lgs. 118/2011), due tipologie di *leasing* finanziario e operazioni assimilabili (tra cui il *leasing* in costruendo):

- quelle conformi al Codice dei Contratti che trasferiscono la maggior parte dei rischi ai soggetti privati e, come tali, si devono contabilizzare fuori bilancio;
- quelle non conformi al dettato del Codice dei Contratti e che, come tali, sono da contabilizzarsi *on balance* come previsto dal d.lgs. 118/2011.

La particolare strutturazione delle regole sugli equilibri e sui vincoli fa sì che, nel caso di *leasing* finanziario (contabilizzato *on balance*), l'impatto negativo sugli equilibri ex art. 162 del TUEL sia dilazionato nel tempo: al momento dell'impegno dei canoni per la parte di rimborso del capitale con riferimento all'equilibrio di parte corrente.

Oltre a ciò il pagamento dei canoni, o meglio della quota interesse del finanziamento, comporterà un peggioramento dei limiti all'indebitamento, così come il riscatto finale del bene avrà come conseguenza un ulteriore peggioramento degli equilibri ex TUEL.

Tabella 8. Impatto sui vincoli di bilancio di un *leasing* finanziario (*on balance*)

Fasi	Movimenti di bilancio corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti al debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Consegna del bene	E	Titolo VI - Accensione di prestiti		Positivo	
	U	Titolo II - Spesa in conto capitale		**Negativo**	
Canoni finanziari	U	Titolo IV - Spese per rimborso prestiti	**Negativo**		
	U	Titolo I - Spese correnti (interessi passivi)	**Negativo**		**Negativo**
Riscatto del bene	U	Titolo II - Spese in conto capitale		**Negativo**	

Fonte: elaborazione dell'autore

All'opposto l'impatto sui vincoli di un'operazione di *leasing* operativo (o di *leasing* finanziario conforme al dettato del Codice dei Contratti) sarà limitato al peggioramento degli equilibri di parte corrente.

Tabella 9. Impatto sui vincoli di bilancio di un *leasing* operativo o finanziario (*off balance*)

Fasi	Movimenti di bilancio corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti al debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Canoni operativi	U	Titolo I - Spese correnti (interessi passivi)	**Negativo**		

Fonte: elaborazione dell'autore

Il contratto di disponibilità

Occorre, infine, richiamare una forma di partenariato di recente introduzione: il contratto di disponibilità, introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 44 del D.l. 1/2012 e che è stato riproposto dall'art. 188 del d.lgs. 50/2016. Come sottolinea la Sezione Emilia-Romagna della Corte dei Conti (Delibera 432/2012), la «stipulazione di un contratto di disponibilità non costituisce indebitamento in quanto [...] è la stessa disciplina legislativa a prevedere che i rischi di costruzione e di disponibilità siano a carico della parte privata». Pertanto, la somma impegnata a titolo di canone per la disponibilità dell'opera incide sugli equilibri ex TUEL, e dev'essere iscritta tra le spese correnti per l'utilizzo dei beni di terzi. Anche nel caso in cui siano stabiliti un contributo in corso d'opera ed un prezzo per il trasferimento dell'infrastruttura è consentita la contabilizzazione fuori bilancio dell'*asset,* nel rispetto delle espresse previsioni per le quali il contributo non può essere superiore al 50% del costo di costruzione ed il prezzo di trasferimento dev'essere parametrato al valore di mercato residuo dell'opera.

Tabella 10. Impatto sui vincoli di bilancio di un contratto di disponibilità

Fasi	Movimenti di bilancio corrente		Equilibri di bilancio ex art. 162 TUEL		Limiti al debito (art. 204 TUEL)
			Capitale		
Contributi in corso d'opera	U	Titolo II - Spesa in conto capitale		**Negativo**	Negativo Se finanziati con indebitamento
Canoni di disponibilità	U	Titolo I - Spese correnti (Acquisto di beni e servizi)	**Negativo**		
Prezzo di trasferimento	U	Titolo II - Spesa in conto capitale		**Negativo**	Negativo Se finanziati con indebitamento

Fonte: elaborazione dell'autore

Come sottolinea, però, la medesima delibera «il contratto di disponibilità [...] potrebbe prestarsi ad un utilizzo a fini elusivi». Pertanto, occorre che il regolamento negoziale, concretamente predisposto, sia rispettoso della disciplina dettata dal legislatore, in particolare per quanto concerne i rischi di costruzione e di disponibilità; nel caso in cui l'operazione si discostasse eccessivamente dallo schema legale (con un accollo di rischi in capo alla P.A.), la stessa si porrebbe solo nominalmente come contratto di disponibilità e sostanzialmente come operazione elusiva dei vincoli di finanza pubblica.

2.3 Criticità e prospettive

Nonostante le molteplici, e talora complesse, regole in tema di contabilizzazione dei PPP, sia di matrice comunitaria che nazionale, la corretta allocazione contabile dei PPP rimane ancora difficile.
Le analisi svolte dalla Ragioneria Generale dello Stato nel biennio 2015-2016[4] mostrano, infatti, come il 76% dei PPP, nella realtà rappresentino strumenti di finanziamento classico denominati con formule innovative e, parimenti, mostrano come le amministrazione pubbliche non riescano a garantire a pieno il corretto trasferimento dei rischi. Dalle citate analisi, infatti, emerge come solo nel 30% dei casi i contratti considerati permettano il reale trasferimento del rischio di costruzione (come visto indispensabile per l'allocazione *off balance* del PPP), mentre i rischi di domanda e di disponibilità siano correttamente trasferiti ai soggetti privati con una frequenza maggiore (rispettivamente 40% e 20% circa).
Se ne desume, in estrema sintesi, come sia quantomai opportuna un'azione di sensibilizzazione delle pubbliche amministrazioni nei confronti di attente politiche di *risk management* che permettano un'attenta valutazione dei rischi, delle politiche di gestione dei medesimi e della loro valorizzazione. È altresì opportuno che soggetti pubblici e soggetti privati siano supportati nel presidio della fase di pianificazione economico-finanziaria dato il suo ruolo fondamentale nella corretta allocazione dei rischi.
Oltre all'aspetto meramente contabile, che rappresenta indubbiamente una delle peculiarità su cui le pubbliche amministrazioni hanno puntato nell'implementazione di tale categoria di contratti, occorre sottolineare come, nella realtà, le potenzialità del PPP vadano ben oltre al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Nel corso degli ultimi anni le *partnership* con i soggetti privati, oltre a consentire alla pubblica amministrazione di colmare il *gap* tra le risorse finanziarie disponibili e il fabbisogno di investimenti, hanno consentito di convogliare nel settore pubblico metodologie e modalità di intervento tipiche del settore privato.

4 Si vedano i materiali della VIII e della IX edizione dell'Annual Meeting of senior PPP officials del 23/24 marzo 2015 e del 1 marzo 2016.

Ricondurre, quindi, unicamente all'apporto di risorse finanziarie extra-bilancio i benefici derivanti dai PPP risulterebbe riduttivo e inesatto, così come potrebbe generare rischi di cui il sistema avrà a pagarne le conseguenze.

La corretta allocazione contabile, tuttavia, è solo uno dei temi che occorrerà presidiare per uno sviluppo futuro dei PPP. Se da un lato, infatti, le pubbliche amministrazioni (specialmente locali) dovranno superare lo scoglio dello scarso coordinamento che talvolta si concretizza nel rischio della realizzazione di OO.PP. "concorrenti" a quelle oggetto di PPP che, deviando una fetta anche importante di domanda, comportano la necessità di una completa revisione dei piani economico-finanziari, dall'altro lato la variabilità normativa/istituzionale, connessa ad un'incertezza legata all'attività di regolamentazione, all'evoluzione delle norme ed agli stessi inadempimenti contrattuali che possono derivare anche dalla fisiologica alternanza democratica, può comportare rallentamenti o ridiscussioni dei contratti in chiusura.

Tali criticità si rivelano tanto più incisive, quanto il livello dell'ente locale è prossimo al cittadino. Il sovrapporsi di più livelli istituzionali, dalle competenze non sempre chiaramente definite, comporta che le iniziative a livello comunale scontino gli impatti di scelte di livelli di governo superiori che non sempre si rivelano vincenti o coerenti con le politiche locali. In estrema sintesi occorre sottolineare come il PPP si configuri quale modalità di intervento dai notevoli vantaggi, ma che presenta il rischio di essere interpretato secondo un approccio errato. Se visto esclusivamente come *modus operandi* per ottenere senza immediato esborso finanziario scaricando sul privato tutti gli oneri finanziari, esso può indurre ad una gestione superficiale delle relazioni con i *partner* privati. Tutto ciò comporta che, a fronte di un "fittizio" beneficio finanziario non si trasferiscano (o non si considerino del tutto) rischi la cui sopportazione rischia di vanificare ogni vantaggio potenziale del PPP. Per questo si rivelano sempre più necessarie competenze che sappiano supportare il riorientamento del ruolo pubblico da gestore ed erogatore del servizio a regolatore e *controller* del medesimo.

Il mercato del PPP: una nuova accelerazione

3

L'approfondita analisi condotta nelle pagine seguenti sul mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia dal 2002 al 2018, e l'anticipazione, in questa introduzione, dei dati di sintesi relativi ai primi dieci mesi del 2019[1], sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del PPP[2], evidenzia un quadro contenente interessanti novità:

- con il 2018 e il 2019 i bandi di gara in PPP registrano un ulteriore e significativo salto in avanti, sia in termini di numero che di importi di gare. Si tratta di una vera e propria accelerazione che avvicina il numero alle 4.000 unità contro le 3.000 gare annue del periodo 2013-2017;
- nel 2018 il PPP rappresenta il 16,3% del numero e il 29,4 degli importi delle opere pubbliche messe in gara; mentre nei primi dieci mesi del 2019 il numero sale al 17,1% e l'importo al 37,9%;

1 Per una lettura della dinamica 2019 cfr. Cresme, Rapporto Congiunturale e Previsionale 2020, Cresme, Roma, 2020.

2 L'Osservatorio, realizzato e gestito da Cresme Europa Servizi, è promosso dal Dipartimento della Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio (DIPE), dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) e dal Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori (CNAPPC) ed è disponibile attraverso il portale http://www.infoppp.it. Si precisa che i dati raccolti ed elaborati dall'Osservatorio riguardano, oltre alle fattispecie di PPP descritte nel precedente Capitolo 1, anche altri istituti - compiutamente elencati in Appendice al presente volume, Tabella A.1) - i quali, seppure non sempre propriamente riconducibili alle caratteristiche proprie del PPP, come definito dalla Parte IV del Codice dei contratti pubblici, non di meno si presentano come figure contrattuali nell'ambito delle quali il partner privato assume compiti significativi in ordine al finanziamento, alla progettazione e alla realizzazione di lavori pubblici, in special modo riguardanti infrastrutture di proprietà comunale.

- non crescono solo le gare, ma crescono anche le aggiudicazioni, a testimonianza di una accelerazione in atto;
- la crescita del 2018 e del 2019 è dovuta alla crescita del PPP promosso dai comuni, che si confermano i principali committenti;
- come descritto con dettaglio nelle pagine che seguono, nel 2018 l'aumento del PPP è dovuto alla crescita di tutte le tipologie di iniziative, piccole, medie e grandi (mentre nel 2019 il trend positivo è trainato dai bandi di maggiore dimensione);
- per quanto riguarda le tipologie di opere si registra la forte espansione dei servizi energetici nel 2018 e la dinamicità di impianti sportivi, cimiteri e sanità;
- inoltre emerge il crescente ricorso da parte degli enti locali alla finanza di progetto;
- infine è da segnalare la minore incidenza delle iniziative interrotte rispetto alle avviate e che, nel 2017 e nel 2018, scendono al 9% delle iniziative avviate. La causa principale dell'interruzione delle gare è dovuta, come nel passato, al fatto che le gare sono andate deserte oppure non sono state aggiudicate "per mancanza di offerte valide". Nello scenario storico si passa da quote superiori al 20% nel triennio 2002-2004 a quote comprese tra il 14% e il 17% nel periodo 2005-2012. A partire dal 2013 l'incidenza dei procedimenti interrotti si riduce ulteriormente, passando da una quota del 13% nel 2013 al 9% nel 2018 e tra i motivi di tale riduzione vi è, tra l'altro, la crescita della qualità tecnico-progettuale delle stazioni appaltanti.

Lo scenario del PPP non vede certamente risolte le criticità che hanno caratterizzato gli anni precedenti e che restano sullo sfondo con tutta la loro problematicità: capacità tecnica delle stazioni appaltanti, incertezza dei tempi e sulle decisioni pubbliche, corretta attribuzione del rischio e cultura imprenditoriale basata sull'appalto di lavori e non sulla gestione, restano ad oggi elementi di freno per un corretto sviluppo del PPP. Allo stesso tempo non si può non notare come si vada sviluppando una continua crescita del ricorso a questo strumento e come emergano dati in grado di mostrare un lento, ma non insignificante, miglioramento.

3.1 Il Partenariato Pubblico Privato e il mercato delle OO.PP.: il trend 2002-2018

I bandi per l'affidamento di contratti di lavori e di servizi per la costruzione e manutenzione di opere pubbliche sono in crescita dal 2017 e dal 2018 aumentano anche le aggiudicazioni. Si ricorda che nel 2017 il mercato delle opere pubbliche nel suo complesso era cresciuto del 10% riguardo al numero di gare e del 25% riguardo agli importi. Gli appalti di lavori tradizionali (appalti di sola esecuzione, appalti integrati, contraente generale) erano aumentati dell'11% per numero e del 54% per importo. In crescita anche il mercato degli appalti misti di lavori e servizi per la costruzione/manutenzione e gestione senza capitali privati, con percentuali del 22,3% per numero e del 190% per importo, mentre i contratti di PPP aumentano per numero (+5,5%) ma non per importo (-36%).

La dinamica positiva complessiva registrata nel 2017 si è rafforzata nel 2018: il mercato delle opere pubbliche è cresciuto del 26,5% riguardo al numero di gare e del 31% riguardo agli importi. Analizzando i singoli segmenti di mercato invece si osserva: per gli appalti di lavori tradizionali, incrementi del 29% per numero e del 27,5% per importo; per i contratti di PPP, incrementi del 18% per numero e dell'82% per importo; in calo il mercato complesso degli appalti misti di costruzione/manutenzione e gestione, con percentuali del 5% per numero e del 35,5% per importo. In base ai risultati dei primi dieci mesi, il trend di crescita sembra destinato ad essere confermato anche nel 2019 coinvolgendo tutti i segmenti di mercato. Per il mercato complessivo si rilevano tassi di crescita del 4% riguardo al numero di gare e del 48,4% riguardo agli importi; per gli appalti di lavori tradizionali il numero dei bandi aumenta del 2,3% e l'importo del 20%; quanto agli appalti di costruzione/manutenzione e gestione, il numero dei bandi aumenta del 67,5% e l'importo del 50%; per i contratti di PPP, il numero dei bandi aumenta del 3,5% e l'importo del 130%.

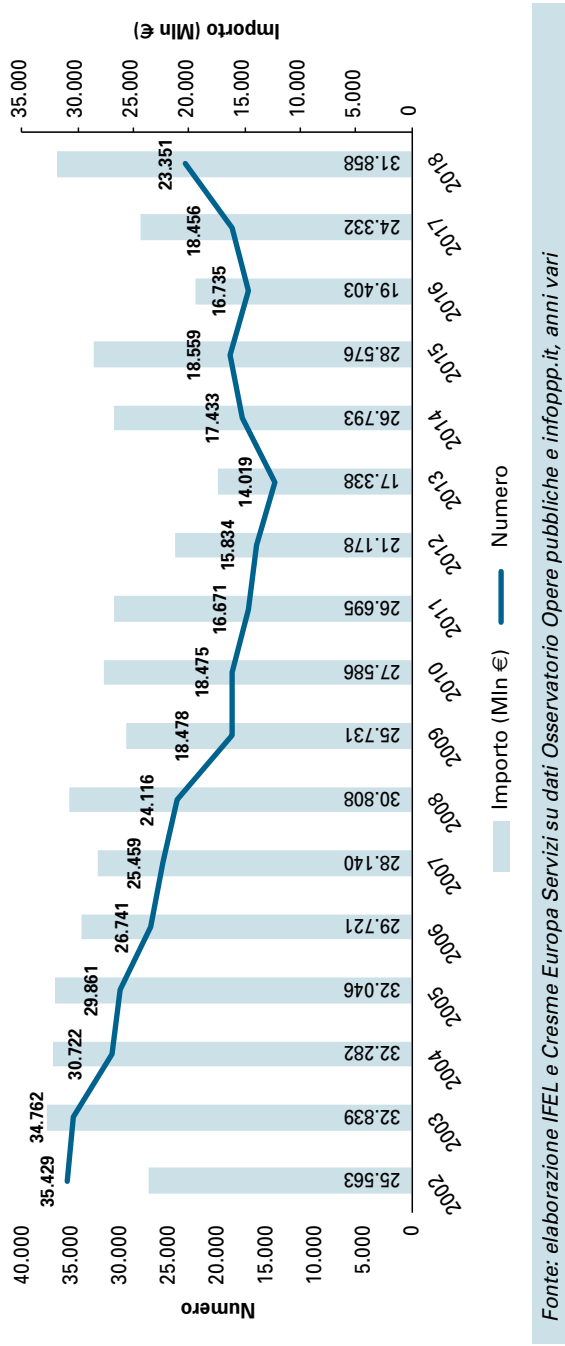
Anche i dati dell'ANAC evidenziano una ripresa del mercato. La relazione annuale per il 2018 indica una crescita del 9% del numero di procedure

attivate e del 37,8% degli importi con riguardo alle procedure di affidamento di lavori superiori a 40.000 euro. Nei primi quattro mesi del 2019 si segnala una crescita del 41% del numero di procedure e del 5% degli importi, comprendendo l'insieme dei lavori nei settori ordinario (+23%) e speciale (-20%).

Considerando le aggiudicazioni di opere pubbliche di importo superiore al milione di euro, nel 2018 si rilevano tassi di crescita del 38% riguardo al numero e del 39% riguardo agli importi. Nei primi dieci mesi del 2019 la crescita si consolida: +34% il numero di aggiudicazioni; +5,5% gli importi.

L'analisi dei dati annuali (Figura 1) sui bandi di opere pubbliche dell'ultimo quinquennio 2014-2018 evidenzia che il 2018 è l'anno in cui si registrano i valori più alti, con 23.351 procedure dell'importo complessivo a base di gara di 31,8 miliardi, un valore quest'ultimo superiore alla media annua del periodo 2003-2008, pari a circa 30 miliardi, gli anni dei bandi delle grandi opere strategiche della legge obiettivo (Autostrada Asti-Cuneo, Pedemontana Veneta e Lombarda, Tangenziale Est Esterna di Milano, Quadrilatero Marche-Umbria, macro lotti dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, M4 e M5 di Milano, Linea C di Roma, tra le principali). Il 2016, anno in cui sono state introdotte una serie di innovazioni normative, culminate da ultimo nell'adozione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che ha attuato le direttive europee del 2014 e ha riformato nel suo complesso la normativa in materia di contratti pubblici, invece, è l'anno con i valori più bassi, con 16.735 procedure dell'importo di circa 19,4 miliardi.

Figura 1. Mercato OO.PP., bandi di gara pubblicati, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati Osservatorio Opere pubbliche e infoppp.it, anni vari

Tra il 2014 e il 2015 si osserva una crescita del numero di procedure e del valore economico. Nel 2016, rispetto al 2015, il mercato si contrae (-10% il numero; -32% l'importo) e nel 2017, rispetto al 2016, riprende a crescere (+10% il numero; +25% l'importo). Nel biennio 2018-2019 la crescita prosegue e si rafforza. Nel 2018, rispetto al 2017, si osservano percentuali di crescita del 26,5%, il numero, e del 30,8%, l'importo. Nei primi 10 mesi del 2019, rispetto allo stesso periodo del 2018, i tassi di crescita sono del 4%, il numero, e del 48%, l'importo. Quanto alla crescita espansiva degli importi nel 2019 si consideri che l'ammontare totalizzato tra gennaio e ottobre 2019, pari a 33,7 miliardi di euro, è superiore a tutti i valori annui dal 2002 (valori annui simili ma non superiori sono stati raggiunti nel triennio 2003-2005, circa 32,3 miliardi annui). Determinanti, tra gli altri, gli importi dei seguenti bandi: circa 3,3 miliardi di euro per l'affidamento dei 5 lotti TELT per la costruzione del tunnel di base della sezione transfrontaliera del collegamento ferroviario Lione-Torino - Cantieri operativi 5, 6/7 e 8 e 3, 4 e 10; 2,2 miliardi di euro per l'affidamento in concessione del Servizio Idrico Integrato nel bacino di affidamento di Rimini, ad esclusione del Comune di Maiolo, comprensivo della realizzazione dei lavori strumentali; 1,2 miliardi quale valore degli investimenti previsti nel bando MIT - DG Strade ed Autostrade – per l'affidamento in concessione delle tratte autostradali A21 Torino-Alessandria-Piacenza, A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià, la diramazione Torino-Pinerolo e il SATT, nonché la progettazione e l'esecuzione dei lavori finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle stesse infrastrutture stradali.

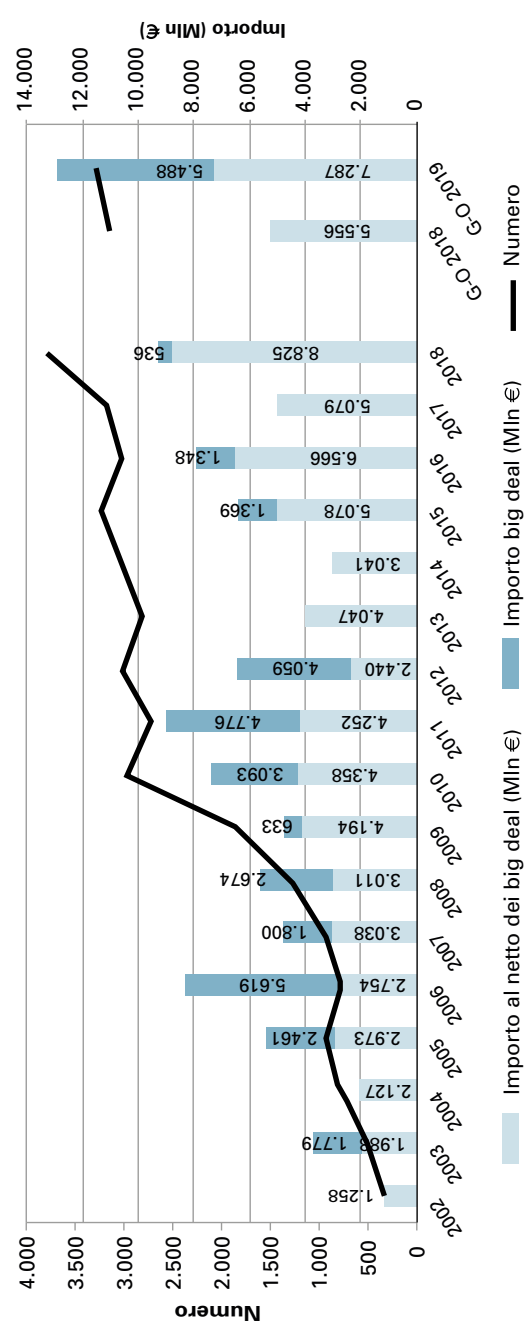
I dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del PPP per i diciassette anni che vanno dal 2002 al 2018, consentono di sostenere che il PPP è un mercato importante per il nostro Paese (Figura 2): oltre 35mila "procedimenti in corso", ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di oltre 95 miliardi di euro. Si passa dalle 330 iniziative del 2002 a 3.806 iniziative nel 2018, il valore più alto dal 2002 che potrebbe essere superato nel 2019 se sarà confermato il trend di crescita registrato nei primi dieci mesi (+3,5%). Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque,

nella dinamica dei diciassette anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2018 di circa 9,4 miliardi di euro (8,8 miliardi al netto dei *big deal*[3]), un valore mai raggiunto dal 2002. Si tratta di un valore che sembra destinato ad essere superato nel 2019, grazie al nuovo record raggiunto dagli importi messi in gara nei primi 10 mesi dell'anno, pari a 12,8 miliardi[4].

3 PPP di importo superiore ai 500 milioni di euro.

4 Da considerare però che quest'ultimo valore record è deciso dai grandi bandi di importo superiore a 50 milioni di euro. Nei primi 10 mesi del 2019 sono 24 le gare che hanno superato questa soglia per un valore complessivo di 9,4 miliardi (un valore record mai raggiunto prima), contro la media annua di 13 gare per un importo medio complessivo di 3,4 miliardi nel periodo 2002-2018. Cfr. Cresme, XXVII Rapporto Congiunturale e Previsionale 2020, Cresme, Roma, 2020.

Figura 2. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, 2002-2018 e confronto gennaio-ottobre 2018/2019



Big deal: PPP di importo superiore ai 500 milioni di euro.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il mercato delle opere pubbliche, in base ai dati di Cresme Europa Servizi, nell'intero periodo in esame è rappresentato da 385.101 procedure di gara e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, è di circa 459 miliardi (Tabella 1). Si è passati da 35.429 gare dell'importo di 23,6 miliardi di euro del 2002 a 23.351 gare dell'importo di 31,9 miliardi di euro nel 2018, un valore aumentato del 31% rispetto al 2017 e dell'1,8% rispetto al valore medio annuo dell'intero periodo 2002-2018, pari a 27 miliardi.

Tabella 1. Mercato OO.PP., bandi di gara pubblicati, per tipo di mercato, somma e media annua 2002-2018

Mercato	Somma 2002-2018		Media annua 2002-2018	
	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
PPP	**35.400**	**95.176**	**2.082**	**5.599**
Concessioni di lavori	6.124	50.427	360	2.966
Concessioni di servizi (a)	25.662	37.086	1.510	2.182
Altre gare PPP	3.614	7.662	213	451
Altri mercati (b)	**349.701**	**363.712**	**20.571**	**21.395**
TOTALE	**385.101**	**458.888**	**22.653**	**26.993**

(a) Oltre alle concessioni di servizi sono compresi i contratti per servizi energetici che prevedono l'esecuzione di lavori di efficientamento energetico finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale che saranno effettuati a titolo non oneroso per l'Amministrazione con finanziamento da parte dell'Appaltatore.
(b) Sono compresi: appalti di sola esecuzione, appalti integrati, contraente generale e appalti misti di lavori e servizi senza capitali privati.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati Osservatorio Opere pubbliche e infoppp.it, anni vari

L'incidenza del PPP sulle opere pubbliche, nell'intero periodo 2002-2018, rappresenta il 9,2% per numero e il 20,7% per importo (Tabella 2). Il peso del PPP è aumentato in modo abbastanza lineare tra il 2002 e il 2011: si passa dall'1% del primo anno di rilevazione al 17% del 2011 in termini di numero di opportunità, e dal 5% al 34% in termini di importi in gara.

Nel biennio successivo si registra una ulteriore crescita di domanda a cui fa però riscontro un calo degli importi, conseguenza della difficile

situazione economica del Paese, che rende complicato il reperimento di risorse finanziarie attraverso il credito anche alle aziende private.

Nel 2014 l'incidenza del PPP si attesta a quota 17,4% in termini di numero di opportunità (una quota importante e rispetto alle annualità precedenti inferiore solo a quella rilevata nel 2012 e nel 2013) e dell'11,3% in termini di valore (la quota più bassa dal 2005).

Nel 2015 si assiste a una ripartenza del mercato del PPP e l'incidenza di tale mercato sulle opere pubbliche sale al 17,5% per numerosità e al 22,6% per importo. Tali percentuali sono ancora più alte nel 2016, soprattutto quella dell'importo, che è arrivato a rappresentare il 41% del mercato, una percentuale mai raggiunta prima.

Dal 2017, con la forte crescita degli appalti tradizionali di sola esecuzione, spinti dalle nuove disposizioni normative, l'incidenza del PPP si riduce. Nel 2017 sono raggiunte percentuali simili al 2015: 17,4% il numero e 20,9% l'importo. Nel 2018 l'incidenza in termini di numero è del 16,3% e quella per importo del 29,4%.

Passando alle aggiudicazioni di PPP (Tabella 3), tra gennaio 2002 e dicembre 2018, l'Osservatorio Nazionale ne ha censite 9.387 dell'importo complessivo a base di gara di oltre 75 miliardi (il 79% dell'importo mandato in gara pari a oltre 95 miliardi).

Tabella 2. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati e incidenza sulle OO.PP., 2002-2018

Anni	Bandi PPP		% bandi PPP su OO.PP.	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	330	1.258	0,9%	5,3%
2003	514	3.767	1,5%	11,5%
2004	801	2.127	2,6%	6,6%
2005	959	5.434	3,2%	17,0%
2006	765	8.373	2,9%	28,2%
2007	949	4.838	3,7%	17,2%
2008	1.290	5.685	5,3%	18,5%
2009	1.853	4.827	10,0%	18,8%
2010	2.966	7.451	16,1%	27,0%
2011	2.760	9.028	16,6%	33,8%
2012	3.017	6.499	19,1%	30,7%
2013	2.840	4.047	20,3%	23,3%
2014	3.029	3.041	17,4%	11,3%
2015	3.254	6.447	17,5%	22,6%
2016	3.050	7.914	18,2%	40,8%
2017	3.217	5.079	17,4%	20,9%
2018	3.806	9.361	16,3%	29,4%
2002-2018	**35.400**	**95.176**	**9,2%**	**20,7%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 3. Mercato PPP, aggiudicazioni, per tipo di contratto, somma e media annua 2002-2018

Contratto	Somma 2002-2018		Media annua 2002-2018	
	Numero aggiudicazioni	Importo aggiudicazioni (Mln €)	Numero aggiudicazioni	Importo aggiudicazioni (Mln €)
Concessioni di lavori	2.680	47.733	158	2.808
Concessioni di servizi	6.156	21.123	362	1.243
Altre gare PPP	551	6.287	32	370
PPP	**9.387**	**75.143**	**552**	**4.420**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Si è passati da 93 aggiudicazioni per un ammontare di appena 524 milioni di euro, nel 2002, a 765 aggiudicazioni per circa 4,8 miliardi di euro, nel 2018 (Tabella 4 e Figura 3). Gli anni di maggiore crescita sono stati: 2009, con oltre 6,5 miliardi per 614 aggiudicazioni; 2011, con 6,5 miliardi per 903 aggiudicazioni; 2014, con 7,7 miliardi per 758 aggiudicazioni; 2016, con oltre 7,2 miliardi per 639 aggiudicazioni. Si tratta di anni in cui si sono raggiunti dei valori economici di livello notevolmente superiore alla media annua dell'intero periodo 2002-2018 (circa 4,4 miliardi) per la presenza di alcune maxi concessioni di importo unitario superiore a 500 milioni di euro per la realizzazione di infrastrutture di trasporto e per la gestione integrata dei rifiuti urbani.

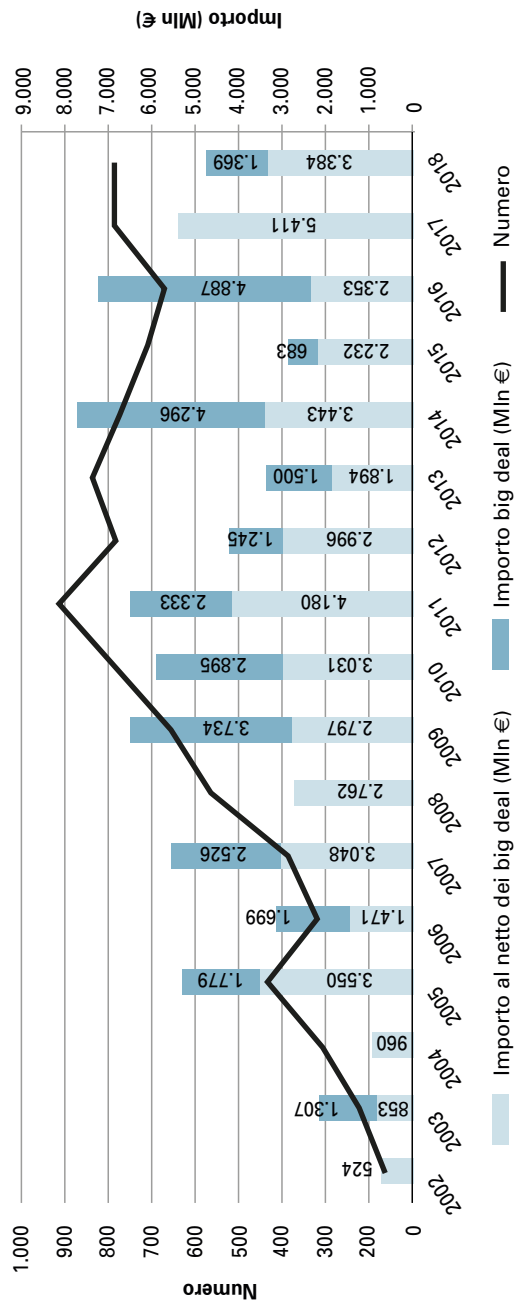
Riguardo alle 765 aggiudicazioni censite nel 2018, oltre la metà (399 aggiudicazioni) hanno un importo unitario superiore a 1 milione di euro, per un ammontare complessivo di 4,6 miliardi pari al 98% del valore complessivo.

Tabella 4. Mercato PPP, aggiudicazioni, 2002-2018

Anni	Aggiudicazioni PPP	
	Numero	Importo (Mln €)
2002	93	524
2003	138	2.160
2004	229	960
2005	369	5.330
2006	249	3.169
2007	320	5.574
2008	514	2.762
2009	614	6.531
2010	757	5.926
2011	903	6.514
2012	770	4.241
2013	819	3.394
2014	758	7.739
2015	687	2.915
2016	639	7.240
2017	763	5.411
2018	765	4.753
2002-2018	**9.387**	**75.143**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 3. Mercato PPP, aggiudicazioni, 2002-2018



Big deal: PPP di importo superiore ai 500 milioni di euro

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.2 I settori di intervento

Dall'analisi dei dati articolati per 14 settori di attività, individuati dall'Osservatorio sulla base della tipologia di opere e servizi oggetto dei bandi di gara, nell'intero periodo 2002-2018 si distinguono l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi per numerosità dei bandi PPP e i settori trasporti e energia e telecomunicazioni per importo.

Ai settori edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi, con 15.323 gare di importo medio di circa 1 milione di euro, compete il 43% delle gare e l'11% degli importi (circa 10,3 miliardi). Ai settori energia e telecomunicazioni e trasporti, con un importo complessivo di circa 48,7 miliardi relativo a 5.763 gare di importo medio di 14,5 milioni, compete, invece, il 51% del valore del mercato del PPP.

Se si considerano gli importi al netto dei *big deal* emerge l'importanza del settore dell'energia e delle telecomunicazioni, al quale, nell'intero periodo considerato, compete una quota del 34% del mercato. Rientrano in questo settore i seguenti interventi: distribuzione del gas, illuminazione pubblica, produzione e distribuzione di energie rinnovabili, riqualificazione energetica, impianti e reti per le telecomunicazioni.

Con riferimento all'ultimo anno, per numero di opportunità primeggiano ancora l'edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi, con 1.906 gare complessive (circa il 50% del totale). Riguardo all'importo prevale il settore energia e telecomunicazioni, con oltre 4,6 miliardi (il 49% del totale). Tale importo risulta superiore a tutti i valori annui dal 2002 e riguarda quasi totalmente il settore energetico. Si tratta di circa 4,4 miliardi di cui poco meno della metà, 2,1 miliardi, relativi a 30 lotti Consip per la stipula di concessioni per la gestione, conduzione, manutenzione e l'efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà degli enti locali.

Tabella 5. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2018

Settore	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)	Importo bandi al netto dei *big deal* (%)
Edilizia sociale e pubblica	21%	7%	10%
Riassetto di comparti urbani	2%	3%	4%
Edilizia sanitaria	3%	9%	13%
Edilizia scolastica	3%	2%	3%
Strutture cimiteriali	4%	3%	4%
Impianti sportivi	22%	4%	6%
Strutture ricettive	5%	1%	1%
Parcheggi	5%	3%	4%
Arredo urbano e verde pubblico	15%	2%	2%
Energia e telecomunicazioni	13%	26%	34%
Ambiente	1%	13%	10%
Trasporti	3%	25%	4%
Porti e logistica	2%	3%	5%
Altro	0,3%	0,1%	0%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Segue il settore dell'edilizia sanitaria, con circa 1,5 miliardi, un valore record dal 2002 e quasi doppio rispetto all'importo raggiunto dal settore nel 2017 (794 milioni), pari al 16% del valore complessivo della domanda. In questo caso sono determinanti quattro concessioni di servizi dell'ammontare complessivo di circa 1 miliardo (il 69% del totale) per la gestione di 4 presidi ospedalieri - S. Maria della Misericordia di Albenga, S. Giuseppe di Cairo Montenotte, Ospedale S. Charles di Bordighera e Ospedale Codivilla-Putti di Cortina d'Ampezzo - e due residenze sanitarie assistenziali (RSA) nei Comuni di Altilia (CS) e Trezzo sull'Adda (MI).

L'analisi delle aggiudicazioni 2002-2018 per settori di attività evidenzia caratteristiche e dinamiche simili a quelle osservate per i bandi. La principale differenza è la maggiore incidenza, rispetto a quanto osservato

per i bandi, del numero di aggiudicazioni nel settore dell'energia e telecomunicazioni: 18% contro il 17% dei settori edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi (Tabella 6).

Tabella 6. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, somma 2002-2018

Settore	Numero aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni al netto dei *big deal* (%)
Edilizia sociale e pubblica	17%	6%	10%
Riassetto di comparti urbani	2%	3%	4%
Edilizia sanitaria	4%	9%	15%
Edilizia scolastica	5%	2%	3%
Strutture cimiteriali	7%	3%	5%
Impianti sportivi	17%	4%	6%
Strutture ricettive	3%	0,5%	1%
Parcheggi	7%	3%	5%
Arredo urbano e verde pubblico	12%	1%	2%
Energia e telecomunicazioni	18%	20%	28%
Ambiente	2%	14%	12%
Trasporti	2%	33%	5%
Porti e logistica	2%	3%	5%
Altro	0,1%	0,04%	0%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.3 Le procedure

Le tipologie contrattuali a cui fanno ricorso le amministrazioni pubbliche per l'affidamento di operazioni di PPP sono riunite in tre gruppi principali (sulla base della metodologia adottata dall'Osservatorio): concessioni di lavori pubblici, concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici e altri contratti di PPP (una molteplicità di forme contrattuali che vanno dal contratto di sponsorizzazione, alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, al contratto di disponibilità, alla società mista, nonché ai contratti collegati ai programmi di riqualificazione urbana).

Nell'intero periodo in esame, il gruppo concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici, che riguardano maggiormente interventi di importo contenuto (l'importo medio per gara è di circa 2,2 milioni di euro), è il più numeroso ed economicamente più rilevante (Figura 4 e 5): con 25.662 bandi e un importo di circa 37 miliardi di euro rappresentano il 73% della domanda di PPP per numerosità e il 39% del valore del mercato. Tale quota diventa del 45% al netto dei *big deal*.

Le concessioni di lavori pubblici, scelte dalle amministrazioni pubbliche per affidare opere di importo rilevante (l'importo medio per gara è di circa 12,5 milioni di euro), con 6.124 concessioni e un importo di circa 50 miliardi, rappresentano quote del 17% della domanda e del 53% del valore del mercato del PPP (il 45% al netto dei *big deal*).

Gli altri contratti di PPP, con 3.614 gare e un importo di circa 7,7 miliardi, rappresentano quote del 10% per numerosità e dell'8% per importo (10% al netto dei *big deal*). In questo ambito si distinguono le sponsorizzazioni per numero, con 1.717 bandi pari al 48% del mercato degli altri contratti, e le società miste per importo, con circa 4,6 miliardi, pari al 60% del mercato di riferimento (53% al netto dei *big deal*).

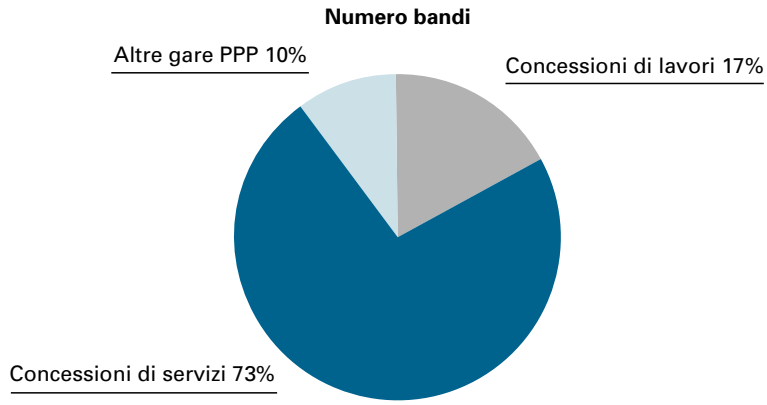
Passando ai risultati dell'ultimo anno, si individuano 3.023 concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici dell'importo di 8,1 miliardi. Rispetto ai dati del 2017, il numero aumenta del 14,6% a fronte di un importo più che raddoppiato (da 3,8 miliardi a 8,1 miliardi; +112,8%).
Le concessioni di lavori attivate nel 2018, di cui fanno parte le concessioni di lavori affidate con la formula della finanza di progetto ai sensi dell'art. 183 del d.lgs. 50/2016, le altre concessioni di lavori e le concessioni di valorizzazione[5] sono 417 dell'importo di 915 milioni. Rispetto ai valori

5 Le concessioni di valorizzazione sono uno strumento di partenariato pubblico-privato che consente di sviluppare e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'assegnazione a primari operatori privati del diritto di utilizzare gli immobili a fini economici per un periodo determinato di tempo, a fronte della loro riqualificazione, riconversione funzionale e manutenzione ordinaria e straordinaria.

del 2017, il trend è positivo relativamente al numero (+24,9%) e pressoché stabile per importo (da 929 a 915 milioni; -1,5%). Complessivamente positivo il trend delle concessioni di lavori con finanza di progetto, con tassi di crescita del 52,7% per numero (da 110 gare a 168) e del 16,4% per importo (da 512 milioni, nel 2017, a 596 milioni, nel 2018).

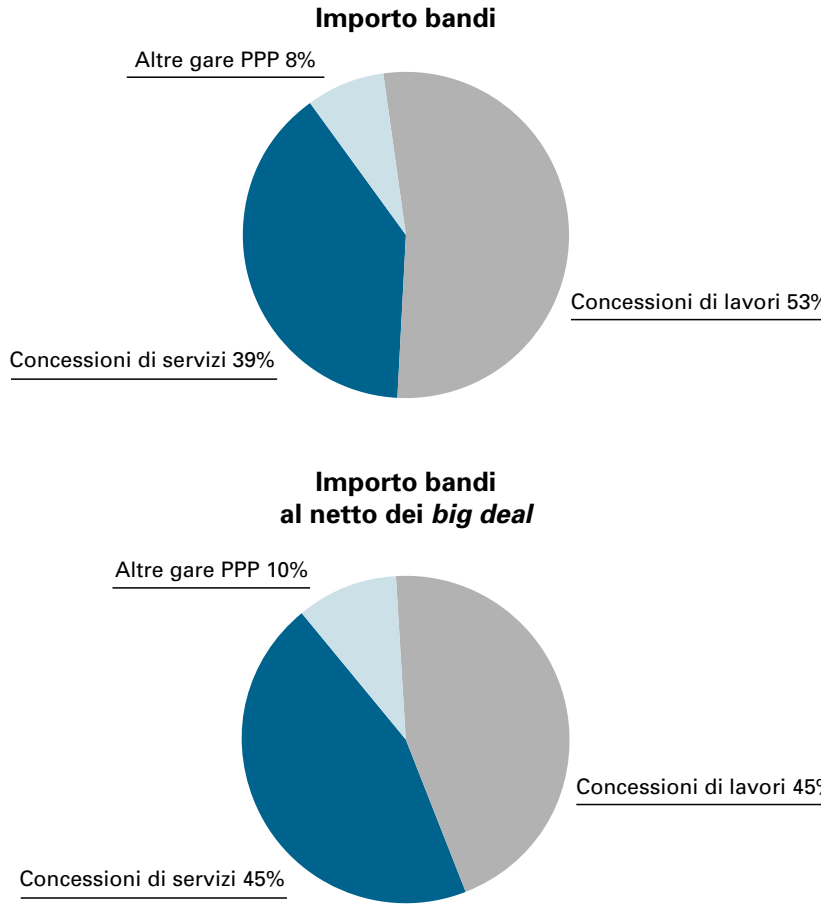
Riguardo agli altri contratti di PPP che, nel 2018, sono rappresentati da 366 gare dell'importo di 312 milioni, si osservano dinamiche opposte per numero (+48,8%) e importo (-4,5%).

Figura 4. Mercato PPP, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 5. Mercato PPP, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il gruppo concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici si conferma il più numeroso anche riguardo alle aggiudicazioni (Figura 6 e 7). Nell'intero periodo 2002-2018, con 6.156 aggiudicazioni, rappresentano il 66% dei contratti di PPP aggiudicati. La seconda quota spetta alle concessioni di lavori che, con 2.680 aggiudicazioni, rappresentano il 28%

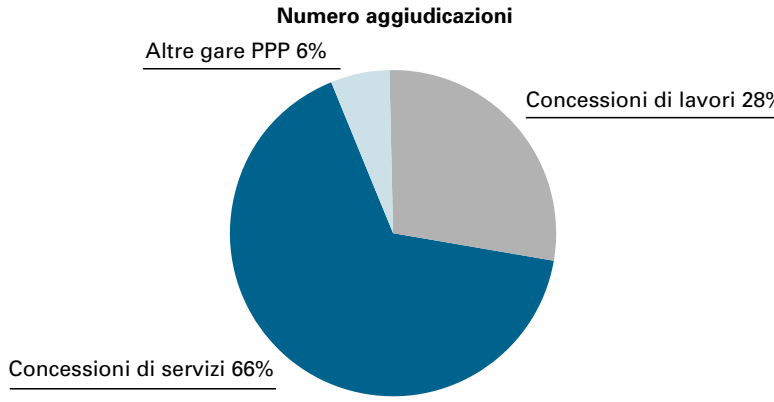
dei contratti di PPP assegnati. Il restante 6% riguarda 551 aggiudicazioni di altre procedure di PPP.

Riguardo al valore del mercato, come osservato per i bandi, sono le concessioni di lavori pubblici quelle economicamente più rilevanti, con oltre 47,7 miliardi pari al 64% del mercato complessivo del PPP. Tale procedura si conferma quella economicamente più rilevante anche al netto dei grandi contratti di importo unitario superiore a 500 milioni di euro (25,2 miliardi pari al 56% del mercato al netto dei *big deal*).

La seconda quota del mercato spetta alle concessioni di servizi. Si tratta di oltre 21 miliardi, pari al 28% del mercato (il 33% al netto dei *big deal*), mentre gli altri contratti di PPP, con circa 6,3 miliardi di euro, rappresentano una quota dell'8% con i *big deal* e dell'11% senza i *big deal*.

Nel solo anno 2018 si individuano 645 concessioni di servizi aggiudicate dell'importo di oltre 3,7 miliardi. Rispetto ai dati del 2017, il numero aumenta del 6,3% a fronte di un importo più che raddoppiato (da 1,6 a 3,7 miliardi; + 130,5%).

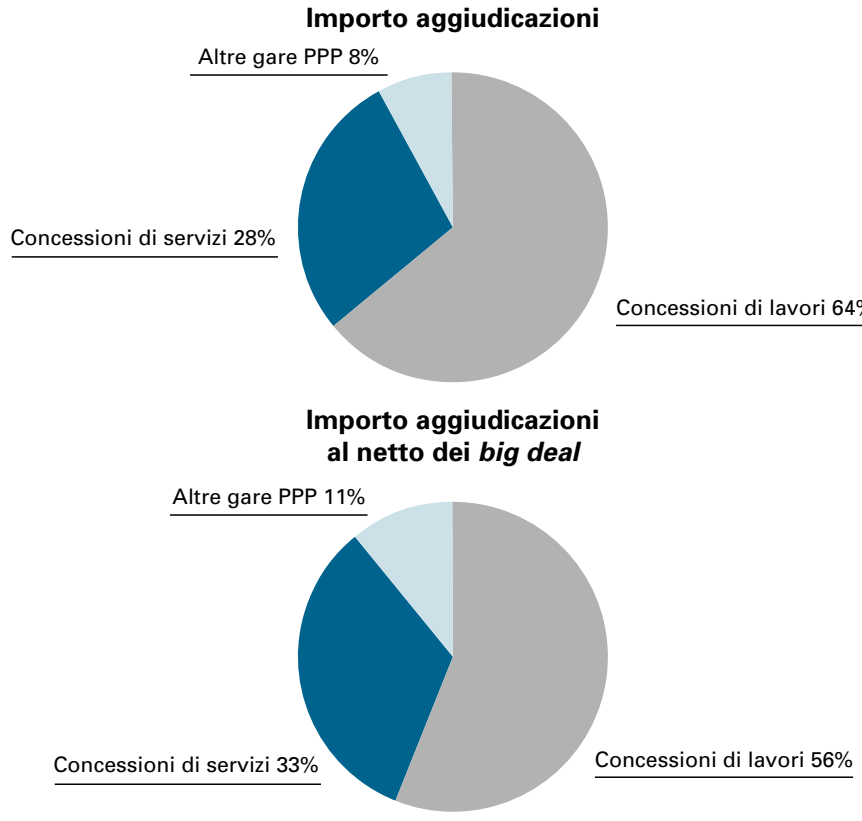
Figura 6. Mercato PPP, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Le concessioni di lavori aggiudicate nel 2018 sono 89 dell'importo di 689 milioni. Rispetto ai valori del 2017 il trend è complessivamente negativo: il numero si riduce del 28,2%; l'importo crolla da 3,6 miliardi a 689 milioni (-81%) per effetto del limitato numero di aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni (si passa da 14 aggiudicazioni dell'importo di 3,1 miliardi, nel 2017, a 2 aggiudicazioni dell'importo di 146 milioni nel 2018). Riguardo agli altri contratti di PPP che, nel 2018, sono rappresentati da 31 aggiudicazioni dell'importo di 336 milioni, si osservano dinamiche opposte per numero (-3,1%) e importo (+100,9%).

Figura 7. Mercato PPP, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.4 La finanza di progetto

Nell'ultimo quinquennio sono risultati particolarmente dinamici i contratti di finanza di progetto. Rispetto ai bandi si passa da 97 contratti a 323: +233%; rispetto alle aggiudicazioni invece si passa da 42 contratti a 147: +250%. Meno lineare la crescita degli importi in quanto condizionata da grandi progetti.

Di seguito sono presentati dati statistici di sintesi che consentono di conoscere l'evoluzione, la rilevanza quantitativa e alcune caratteristiche di questo specifico segmento procedurale di PPP.

L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato tra il 2002 e il 2018 ha censito 2.087 contratti di PPP con finanza di progetto (il 5,9% delle procedure di PPP totali) e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a circa 34 miliardi di euro (il 35,7% del valore dell'intero mercato del PPP, pari a circa 95 miliardi). Si è passati da 65 procedure dell'importo di 635 milioni, nel 2002, a 323 procedure dell'importo di oltre 2 miliardi di euro, nel 2018 (Tabella 7).

Dall'articolazione dei contratti di finanza di progetto attivati nell'ultimo quinquennio per tipo di contratto è confermata la progressiva crescita e rilevanza della finanza di progetto nei contratti di servizi e un nuovo interesse per la finanza di progetto nei contratti di lavori.

Tra il 2014 e il 2018 sono state bandite 343 concessioni di servizi con finanza di progetto (39%) dell'importo di 5 miliardi (64%) e l'importo medio per procedura è di circa 15 milioni (Figura 8). Il numero di gare aumenta progressivamente passando da 15 gare, nel 2014, a 155 gare, nel 2018. L'importo aumenta progressivamente, tra il 2014 e il 2016, passando da 119 milioni a 1,9 miliardi, per poi ridursi a circa 1,3 miliardi nel 2017 e poi risalire a 1,4 miliardi nel 2018.

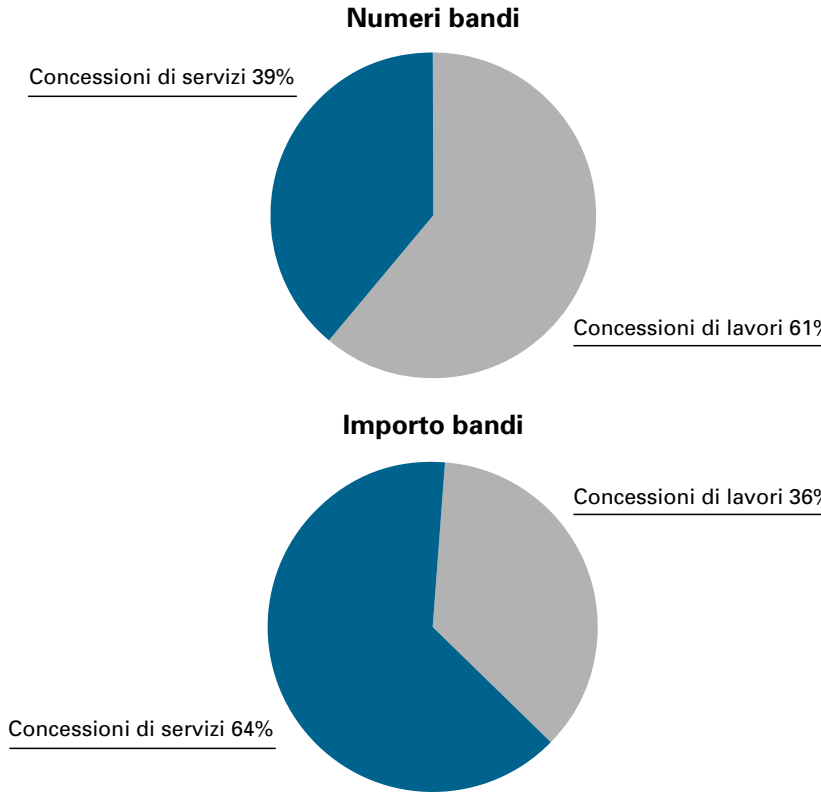
Tabella 7. Mercato finanza di progetto, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

Anni	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
2002	65	635
2003	84	977
2004	118	923
2005	105	2.308
2006	108	3.563
2007	128	3.803
2008	127	4.100
2009	94	2.066
2010	104	3.154
2011	96	1.444
2012	94	2.232
2013	87	940
2014	97	790
2015	125	738
2016	128	2.427
2017	204	1.793
2018	323	2.043
2002-2018	**2.087**	**33.935**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Riguardo alle concessioni di lavori con finanza di progetto, tra il 2014 e il 2018 sono state bandite 534 gare (61%) dell'importo di 2,8 miliardi (36%) con una media annua di 107 gare e 563 milioni di euro. Nel 2018 sono superati i valori medi annui dell'ultimo quinquennio per numero e importo e il motore trainante sono i bandi del settore energia con consistenti interventi di riqualificazione, adeguamento e messa a norma degli impianti di pubblica illuminazione. Nell'ultimo anno sono state bandite 168 gare (erano 110 nel 2017) dell'ammontare di 596 milioni (512 nel 2017) di cui 382 milioni (il 64% dei 596 milioni totali) relativi a 80 gare per interventi nel settore energetico.

Figura 8. Mercato finanza di progetto, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2014-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Le amministrazioni pubbliche fanno ricorso alla finanza di progetto per realizzare e gestire opere e servizi in diversi settori di mercato. Nell'ultimo quinquennio sono più numerose le iniziative nei settori dell'energia (51%), principalmente per interventi di riqualificazione, adeguamento e gestione degli impianti di pubblica illuminazione, delle strutture cimiteriali (19%) e degli impianti sportivi (12%). Riguardo al valore economico, al settore energetico spetta il 34% (2,7 miliardi), mentre a strutture cimiteriali e impianti sportivi spetta una quota del 9% ciascuno.

Tabella 8. Mercato finanza di progetto, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2014-2018

Settore	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)
Edilizia sociale e pubblica	4%	3%
Riassetto di comparti urbani	1%	1%
Edilizia sanitaria	3%	4%
Edilizia scolastica	1%	1%
Strutture cimiteriali	19%	9%
Impianti sportivi	12%	9%
Strutture ricettive	1%	3%
Parcheggi	2%	1%
Arredo urbano e verde pubblico	1%	0%
Energia e telecomunicazioni	51%	34%
Ambiente	4%	28%
Trasporti	0%	0%
Porti e logistica	0%	7%
Altro	0%	0%
TOTALE	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, tra gennaio 2002 e dicembre 2018, l'Osservatorio Nazionale ne ha censite 1.328 dell'importo complessivo a base di gara di quasi 31 miliardi euro (Tabella 9). Si è passati da 12 aggiudicazioni per un ammontare di 270 milioni del 2002 a 147 aggiudicazioni per circa 1,2 miliardi di euro nel 2018.

Tabella 9. Mercato finanza di progetto, aggiudicazioni, 2002-2018

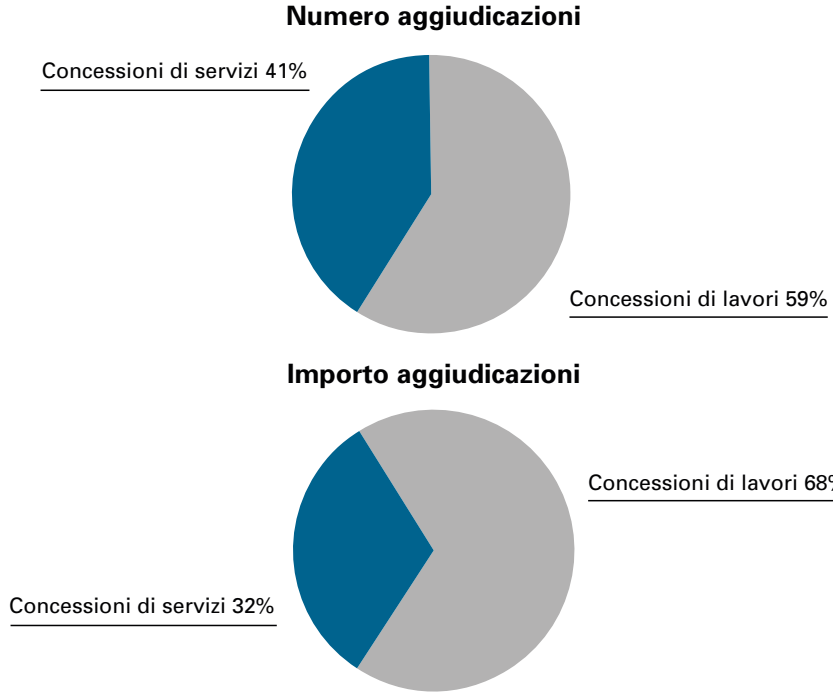
Anni	Numero aggiudicazioni	Importo aggiudicazioni (Mln €)
2002	12	270
2003	51	1.678
2004	69	506
2005	122	1.517
2006	69	1.032
2007	101	2.671
2008	130	1.589
2009	128	4.986
2010	80	4.238
2011	54	1.417
2012	75	782
2013	45	1.755
2014	42	3.865
2015	51	606
2016	50	1.355
2017	102	1.322
2018	147	1.201
2002-2018	**1.328**	**30.791**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Gli anni con i valori più elevati sono il 2005, 2007, 2008, 2009, 2017 e 2018 per numerosità e il 2009, 2010 e 2014 per importo a causa dell'aggiudicazione di alcuni grandi collegamenti autostradali (Tangenziale Est Esterna di Milano, Pedemontana Veneta, Broni-Pavia-Mortara, Cispadana, Medio Padana Veneta e Ragusa-Catania). Da segnalare che gli unici collegamenti realizzati o in corso di realizzazione a dicembre 2018 sono la Tangenziale Est Esterna di Milano (lavori ultimati nel 2017) e la Pedemontana Veneta (lavori in corso con ultimazione programmata nel 2020). Per le restanti tratte sono in corso approfondimenti per valutare la fattibilità dei progetti. Quanto ai numeri dell'ultimo quinquennio (Figura 9), si individuano 392 aggiudicazioni di contratti con finanza di progetto dell'importo complessivo di circa 8,3 miliardi.

Di questi, i contratti di servizi con finanza di progetto rappresentano quote del 41% per numero (162 aggiudicazioni) e del 32% per importo (2,7 miliardi). In questo ambito, relativamente all'importo, si distinguono i settori ambiente, energia e impianti sportivi. Insieme rappresentano il 79% del valore economico totale (2,1 miliardi su 2,7 miliardi totali). I contratti di lavori con finanza di progetto aggiudicati, invece, rappresentano quote del 59% per numero (230 aggiudicazioni) e del 68% per importo (5,7 miliardi). In questo ambito, relativamente all'importo, la maggiore quota del 60% spetta ai trasporti (si tratta di 3,4 miliardi relativi alle tratte autostradali Medio Padana Veneta e Ragusa-Catania di cui si è detto sopra). Tra gli altri settori si distinguono i settori ambiente, energia e sanità. Insieme rappresentano il 29% del valore economico totale (1,6 miliardi su 5,7 miliardi totali).

Figura 9. Mercato finanza di progetto, aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2013-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 10. Mercato finanza di progetto, aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, somma 2014-2018

Settore	Numero aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni (%)
Edilizia sociale e pubblica	6%	2%
Riassetto di comparti urbani	1%	1%
Edilizia sanitaria	4%	8%
Edilizia scolastica	2%	1%
Strutture cimiteriali	18%	6%
Impianti sportivi	14%	7%
Strutture ricettive	1%	0%
Parcheggi	2%	0%
Arredo urbano e verde pubblico	1%	0%
Energia e telecomunicazioni	46%	16%
Ambiente	5%	16%
Trasporti	1%	41%
Porti e logistica	1%	1%
Altro	0%	0%
TOTALE	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.5 Le classi di importo

Tra il 2002 e il 2018 il mercato del PPP è rappresentato da 21.796 gare di importo conosciuto del valore complessivo di 95,2 miliardi. Il 76% delle opportunità, per il 2% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore a 500mila euro. Il restante 24% delle opportunità, per il 98% degli importi, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 61% del valore del mercato, circa 58 miliardi, è relativo a 224 iniziative di importo superiore a 50 milioni di euro (Figura 10 e 11).

Passando ai risultati del 2018, si individuano 2.561 gare di PPP di importo conosciuto del valore complessivo di circa 9,4 miliardi. Il 72% delle opportunità, per il 2% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore a 500mila euro. Il restante 28% delle opportunità,

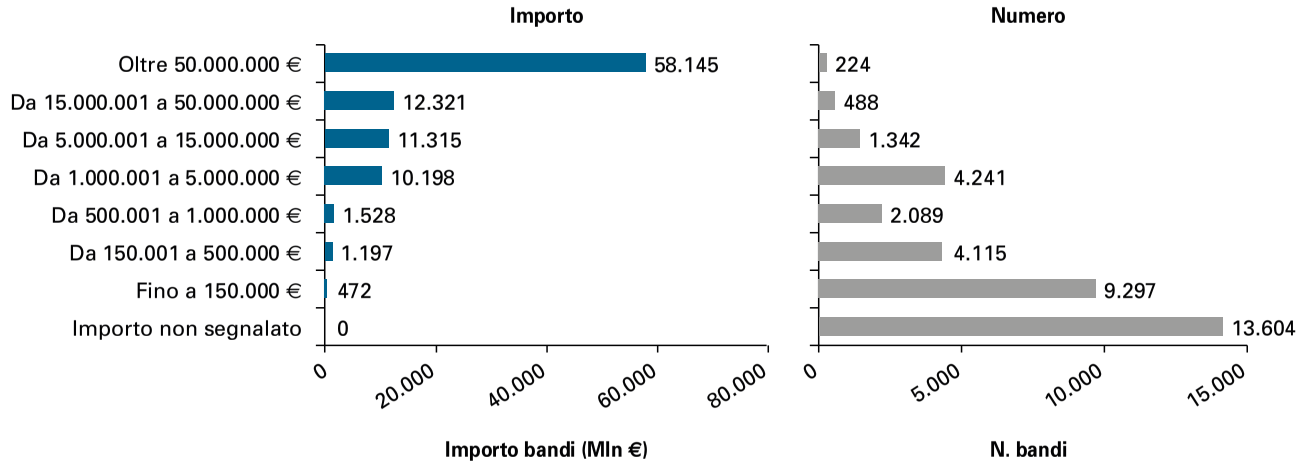
per il 98% delle somme, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 54,5% del valore del mercato, circa 5,1 miliardi, è relativo a 31 iniziative di importo superiore a 50 milioni di euro.

Passando alle aggiudicazioni, nell'intero periodo in esame sono 7.671 quelle di importo conosciuto e il loro valore complessivo ammonta a 75 miliardi.

Il 49% delle aggiudicazioni, per l'1% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore a 500mila euro. Il restante 51% delle aggiudicazioni, per il 99% degli importi, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 67% del valore del mercato, circa 50,4 miliardi, è relativo a 173 aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro (Figura 12 e 13).

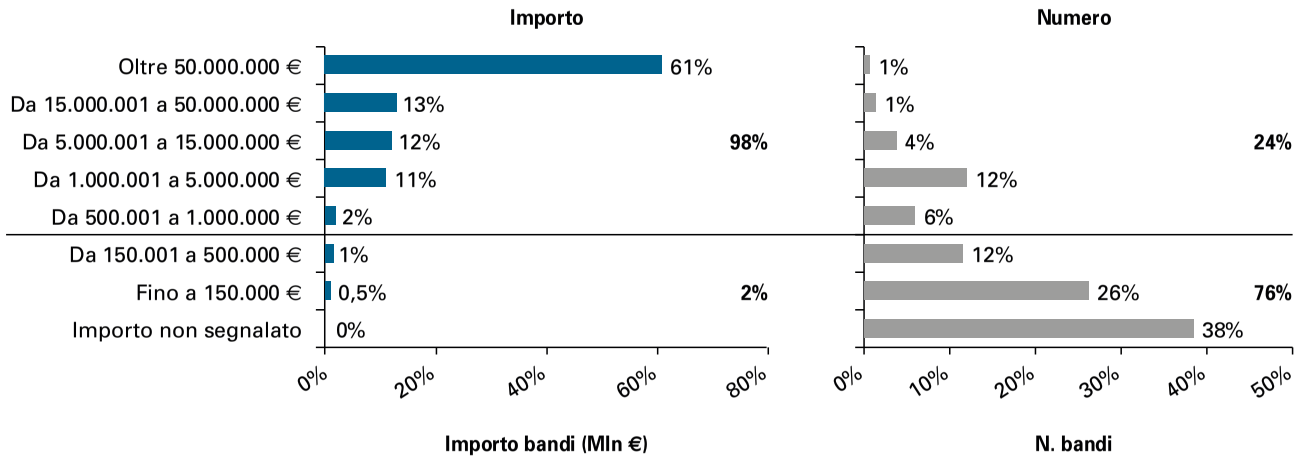
Nel 2018, le aggiudicazioni di importo conosciuto sono 727 del valore complessivo di 4,7 miliardi. Il 36% delle opportunità, per l'1% del valore del mercato, riguarda aggiudicazioni con importo pari o inferiore a 500mila euro. Il restante 64% delle aggiudicazioni, per il 99% delle somme, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 46% del valore del mercato, circa 2,2 miliardi, è relativo a 12 aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro.

Figura 10. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2018



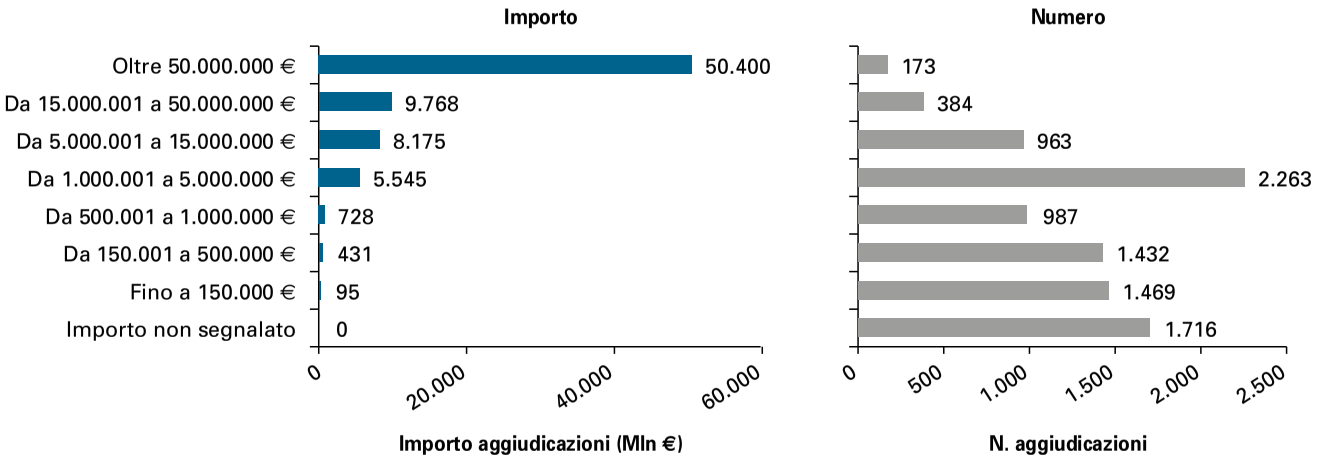
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 11. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2018



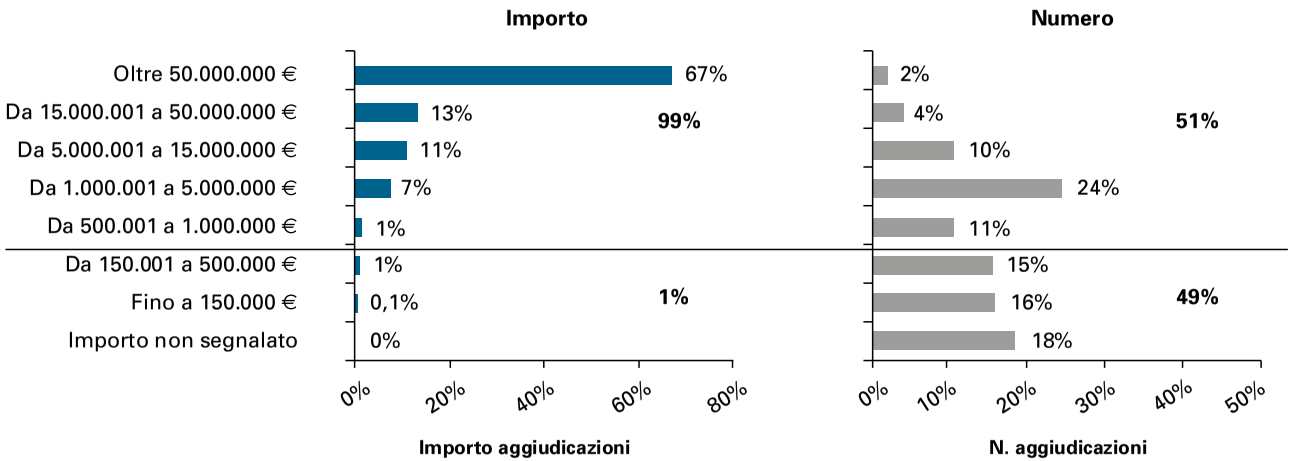
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 12. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 13. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2018



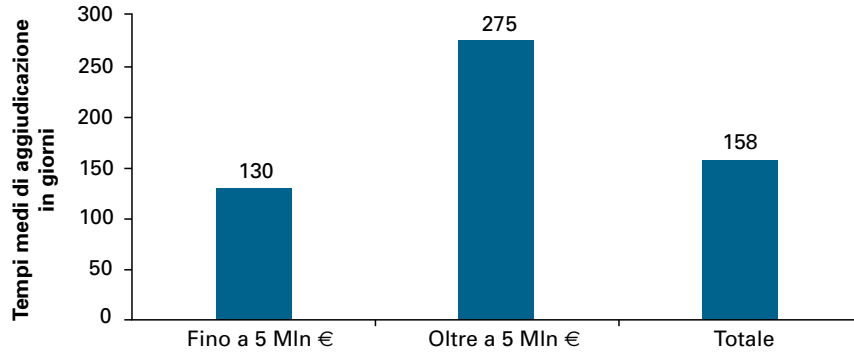
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.6 I tempi di aggiudicazione dei bandi

Riguardo ai tempi di aggiudicazione, ovvero il tempo che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione del contratto, lo studio di 6.498 contratti di PPP aggiudicati tra il 2002 e il 2018, che rappresentano il 69% del totale contratti aggiudicati, fa emergere durate medie differenziate per dimensione economica e tipologia contrattuale (Figura 14 e 15).

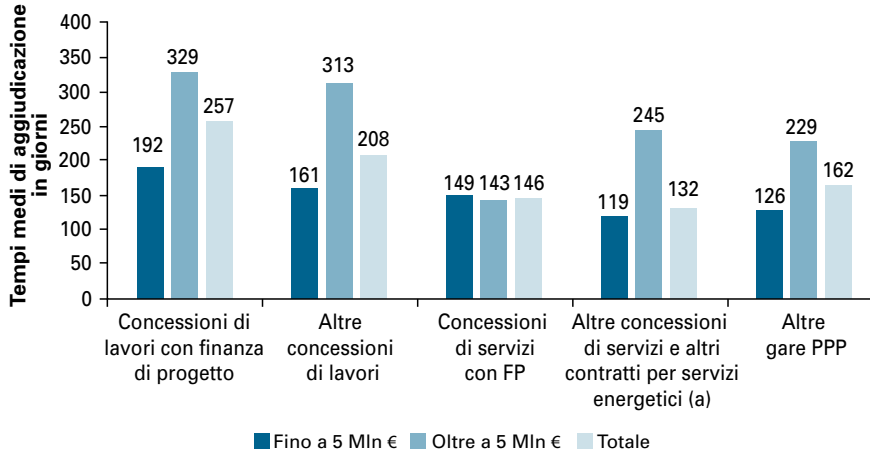
Per i 5.250 contratti di importo fino a 5 milioni di euro si osservano tempi medi di aggiudicazione di 130 giorni. In questo ambito si rilevano tempi più lunghi per le concessioni di lavori con finanza di progetto: 192 giorni contro 161 giorni delle altre concessioni di lavori, 149 giorni delle concessioni di servizi con finanza di progetto, 126 giorni delle altre gare di PPP e 119 giorni delle altre concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici. Tempi di aggiudicazione più lunghi si riscontrano per i contratti di importo superiore ai 5 milioni di euro. A fronte dei 275 giorni necessari, in media, per l'aggiudicazione dei 1.248 grandi contratti monitorati, si rilevano, anche in questo caso, tempi più lunghi per le concessioni di lavori (più di 300 giorni).

Figura 14. Mercato PPP, tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati, per classe di importo, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 15. Mercato PPP, tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati, per classe di importo e tipo di contratto, somma 2002-2018



(a) Oltre alle concessioni di servizi sono compresi i contratti per servizi energetici che prevedono l'esecuzione di lavori di efficientamento energetico finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale che saranno effettuati a titolo non oneroso per l'amministrazione con finanziamento da parte dell'appaltatore.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Al 31 dicembre 2018, le iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP sono state 40.733, delle quali 5.333, pari al 13%, riguardano procedimenti interrotti, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate, e le restanti 35.400 iniziative, pari all'87%, sono procedimenti in corso, ovvero gare aggiudicate e gare in corso (Tabella 11).

In termini di importi in gara, il valore complessivo delle 40.733 iniziative censite dall'Osservatorio è pari a oltre 155 miliardi di euro, dei quali circa 60 miliardi (39%) relativi a procedimenti interrotti e 95 miliardi (61%) a procedimenti in corso.

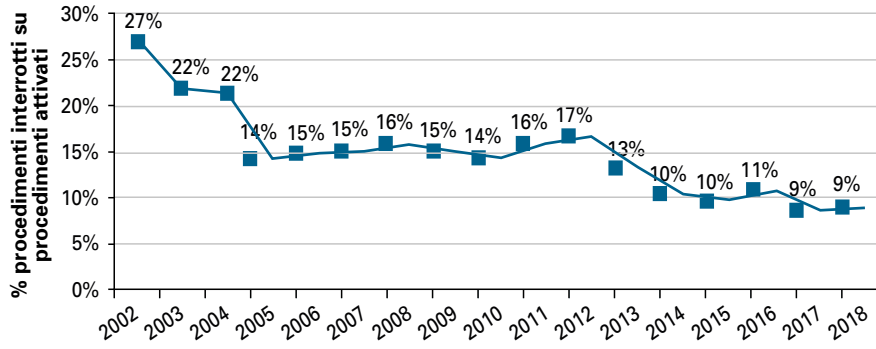
Tabella 11. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, per stato del procedimento, 2002-2018

Anni	Procedimenti in corso o conclusi (a)		Procedimenti interrotti (b)		Procedimenti attivati (c=a+b)		% procedimenti interrotti su procedimenti attivati (b/c)	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	330	1.258	124	1.800	454	3.058	27%	59%
2003	514	3.767	145	2.235	659	6.002	22%	37%
2004	801	2.127	220	8.418	1.021	10.545	22%	80%
2005	959	5.434	160	7.819	1.119	13.253	14%	59%
2006	765	8.373	132	2.305	897	10.678	15%	22%
2007	949	4.838	172	1.297	1.121	6.135	15%	21%
2008	1.290	5.685	242	1.614	1.532	7.299	16%	22%
2009	1.853	4.827	332	5.837	2.185	10.664	15%	55%
2010	2.966	7.451	501	4.957	3.467	12.408	14%	40%
2011	2.760	9.028	525	6.054	3.285	15.082	16%	40%
2012	3.017	6.499	604	3.084	3.621	9.584	17%	32%
2013	2.840	4.047	436	1.950	3.276	5.997	13%	33%
2014	3.029	3.041	347	1.993	3.376	5.034	10%	40%
2015	3.254	6.447	356	1.664	3.610	8.111	10%	21%
2016	3.050	7.914	365	6.170	3.415	14.084	11%	44%
2017	3.217	5.079	303	1.740	3.520	6.818	9%	26%
2018	3.806	9.361	369	1.386	4.175	10.747	9%	13%
2002-2018	**35.400**	**95.176**	**5.333**	**60.321**	**40.733**	**155.497**	**13%**	**39%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tra il 2002 e il 2018 l'incidenza dei procedimenti interrotti si riduce dal 27% al 9% (Figura 16). Si passa da quote superiori al 20% nel triennio 2002-2004 a quote comprese tra il 14% e il 17% nel periodo 2005-2012. A partire dal 2013 l'incidenza dei procedimenti interrotti si riduce ulteriormente, passando da una quota del 13% nel 2013 al 9% nel 2018, e tra i motivi di tale riduzione vi è, tra l'altro, la crescita della qualità tecnico-progettuale delle stazioni appaltanti.

Figura 16. Mercato PPP, incidenza percentuale procedimenti interrotti su procedimenti attivati, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

L'incidenza dei procedimenti interrotti è maggiore al crescere della dimensione economica dei contratti (Tabella 12). Si passa da una percentuale inferiore al 20% dei contratti di PPP di importo inferiore al milione di euro, al 23% dei contratti di importo compreso tra 1 e 15 milioni di euro, a una percentuale superiore al 30% dei contratti più grandi.

A livello territoriale, relativamente al numero di procedimenti interrotti, non si riscontrano differenze rilevanti rispetto al dato medio nazionale (Tabella 13). Le differenze diventano significative considerando gli importi: nel Mezzogiorno oltre la metà del valore dei procedimenti attivati riguarda procedimenti interrotti, contro il 29% del Nord e il 32% del Centro. Tale risultato va valutato considerando che tale valore è determina-

to principalmente dalle difficoltà legate alla privatizzazione del servizio idrico integrato in Sicilia negli anni tra il 2003 e il 2006. Infatti se si considerano i dati dell'ultimo quinquennio, relativamente al numero di procedimenti interrotti, è confermato l'allineamento del dato territoriale con quello medio nazionale. Riguardo agli importi dei procedimenti interrotti, alle regioni del Nord spetta una quota del 30%, alle regioni del Centro del 29%, e al Mezzogiorno del 25%.

Tabella 12. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, per stato del procedimento e classe di importo, somma 2002-2018

Classe di importo	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Importo non segnalato	1.294	14.898	9%	-	-	-
Fino a 150.000 euro	806	10.103	8%	50	522	10%
Da 150.001 a 500.000 euro	719	4.834	15%	218	1.414	15%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	465	2.554	18%	348	1.876	19%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	1158	5.399	21%	2.856	13.054	22%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	483	1.825	26%	4.157	15.472	27%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	266	754	35%	6.960	19.280	36%
Oltre 50.000.000 euro	142	366	39%	45.732	103.877	44%
TOTALE	**5.333**	**40.733**	**13%**	**60.321**	**155.497**	**39%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

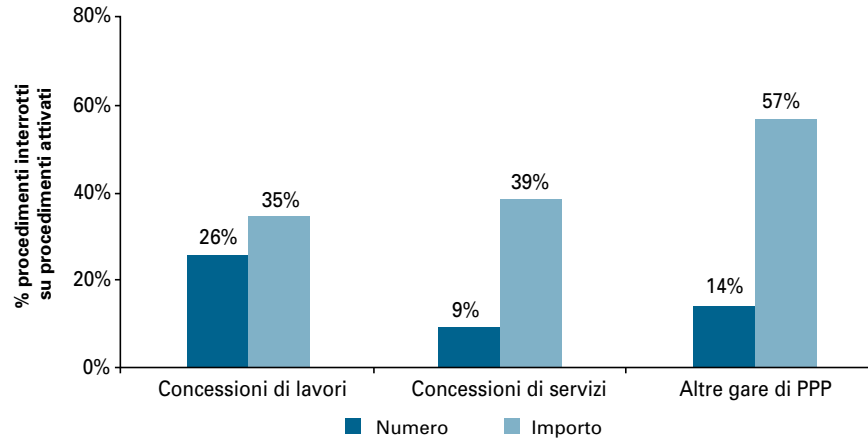
Tabella 13. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, per stato del procedimento e area geografica, somma 2002-2018

Ripartizione geografica	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Nord	2.457	19.114	13%	21.200	74.065	29%
Centro	1.068	7.793	14%	8.458	26.694	32%
Mezzogiorno	1.793	13.735	13%	30.627	54.698	56%
Non ripartibili a livello di area geografica	15	91	16%	36	39	92%
TOTALE	**5.333**	**40.733**	**13%**	**60.321**	**155.497**	**39%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

L'incidenza dei procedimenti interrotti è maggiore tra le concessioni di lavori in termini di numero (Figura 17): 26% contro il 14% delle altre gare di PPP e il 9% delle concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici. Al contrario, per importo sono le altre gare di PPP ad avere l'incidenza maggiore di interruzioni (57%).

Figura 17. Mercato PPP, incidenza percentuale procedimenti interrotti su procedimenti attivati, per tipo di contratto, somma 2002-2018

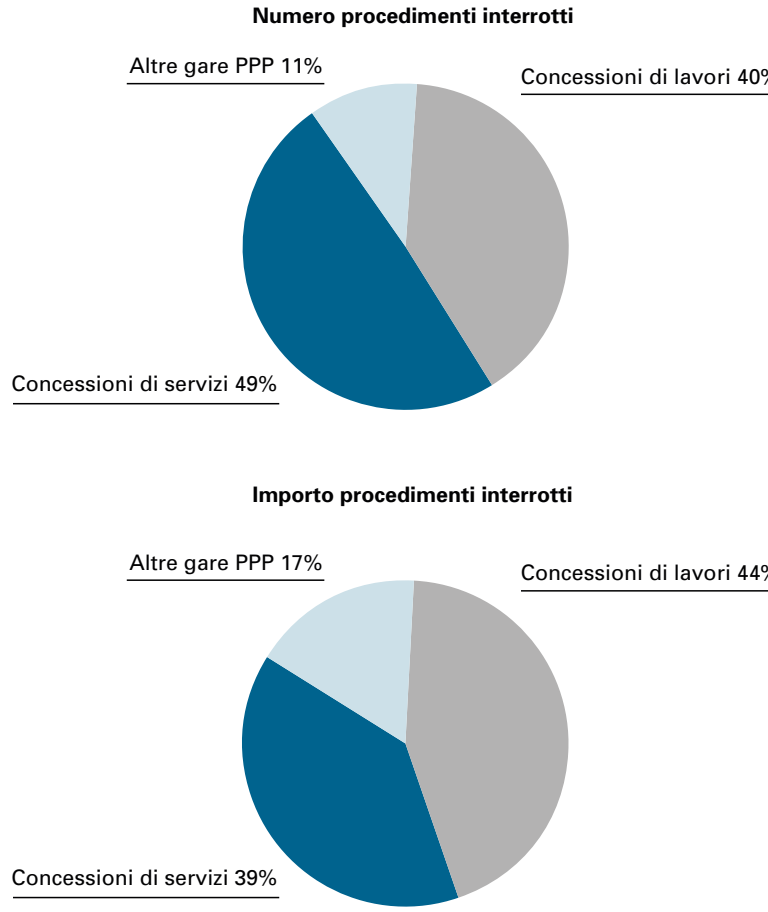


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Nell'intero periodo in osservazione il 49% dei procedimenti interrotti riguarda concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici, il 40% concessioni di lavori e il restante 11% altre procedure di PPP (Figura 18). Tra i procedimenti interrotti, in termini di importo le concessioni di lavori pesano per il 44%, le concessioni di servizi per il 39% e le altre procedure di PPP per il 17%.

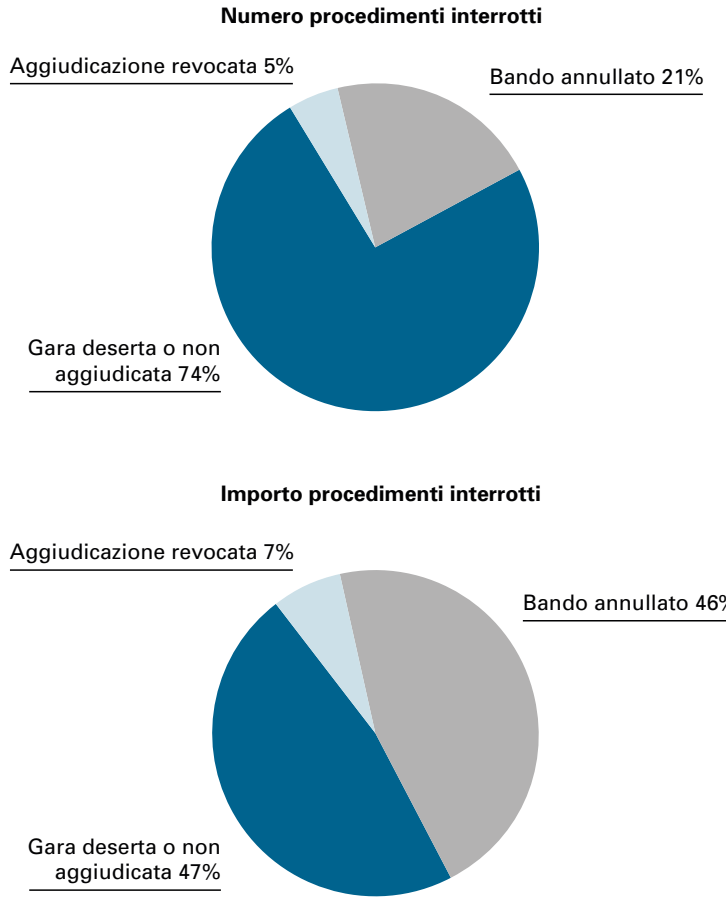
La principale causa di interruzione delle procedure di affidamento riscontrata tra i 5.333 procedimenti interrotti censiti è da ricondurre a gare dichiarate deserte, ovvero gare per le quali non sono pervenute offerte, o non aggiudicate per mancanza di offerte valide (Figura 19). Si tratta di 3.934 procedure, pari al 74% del totale dei procedimenti interrotti e al 10% del totale dei procedimenti attivati (40.733 procedimenti).

Figura 18. Mercato PPP, procedimenti interrotti, per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 19. Mercato PPP, procedimenti interrotti (valori percentuali) per causa, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

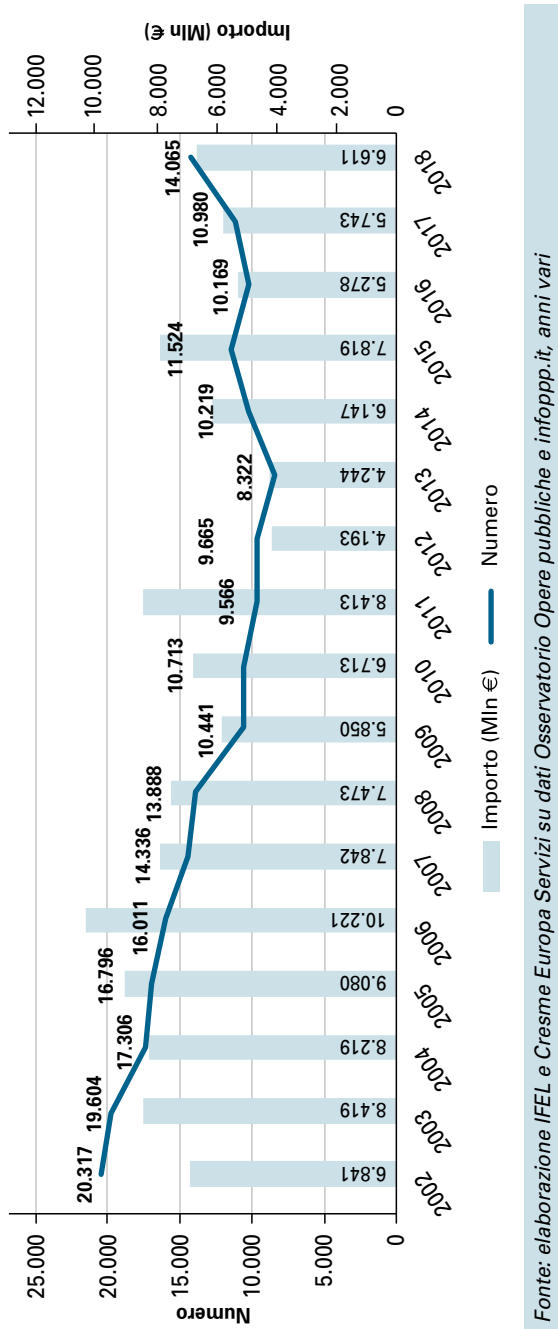
Il PPP e i comuni committenti

4

4.1 I bandi dei comuni per OO.PP. e PPP: il trend 2002-2018

Dal 2002 e fino al biennio 2012-2013 si assiste ad una caduta del numero dei bandi di gara pubblicati dai comuni per la realizzazione di opere pubbliche, con la sola eccezione del 2008 e del 2010 (Figura 1). A partire dal 2014 si assiste ad una timida ripresa del mercato delle OO.PP. dei comuni: nel quinquennio 2014-2018, gli importi annui dei bandi di gara per OO.PP. dei comuni tornano a crescere fino a superare i 6 miliardi di euro, per un numero di bandi che si attesta sugli 11.000 in media all'anno. Si tratta di valori che solo in parte recuperano quelli rilevati all'inizio del millennio: nel 2002 i bandi di gara dei comuni per OO.PP. sono stati poco meno del doppio rispetto a quelli del 2017 (20.317 vs 10.980) e, per ciò che concerne gli importi, nel 2006 hanno superato i 10 miliardi di euro, contro un valore nell'ultima annualità pari a 6,6 miliardi di euro.

Figura 1. Mercato OO.PP. dei comuni, bandi di gara pubblicati, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati Osservatorio Opere pubbliche e infoppp.it, anni vari

Analizzando il complesso dei bandi di gara per opere pubbliche dei comuni si osserva l'importanza dei capitali privati per la loro realizzazione. Su un totale di 223.922 bandi di gara per OO.PP. complessivamente pubblicati nel periodo 2002-2018, 28.671 (il 13%) sono costituiti da bandi di PPP. Sul versante degli importi l'incidenza percentuale di PPP sulle OO.PP. raggiunge il 32%: ciò significa che poco meno di un terzo delle OO.PP. dei comuni prevede una forma di partenariato con il privato (Tabelle 1 e 2).

Si tratta di un peso dei PPP in crescita nei 17 anni considerati e che testimonia la maggiore attenzione che i comuni dedicano a tali tipologie contrattuali. L'incidenza percentuale di PPP sul numero di bandi di gara per OO.PP. aumenta quasi in maniera incessante dal 2002 al 2013, quando raggiunge il valore più alto del 28%; a partire dal 2014 si assesta intorno al 22/24%.

Nell'ultimo triennio gli importi messi a gara con PPP da parte dei comuni superano mediamente la metà del valore dei bandi di OO.PP.; in particolare nel 2016 gli importi dei bandi di PPP rappresentano poco meno di due terzi (il 62%) di quelli complessivi per OO.PP, con una riduzione al 46% nel 2018.

Tabella 1. Mercato OO.PP. dei comuni, bandi di gara pubblicati, per tipo di mercato, somma 2002-2018

Mercato	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
PPP	**28.671**	**37.875**
- *Concessioni di lavori*	4.906	16.835
- *Concessioni di servizi*	21.143	18.955
- *Altre gare PPP*	2.622	2.085
Altri mercati*	**195.251**	**81.229**
TOTALE	**223.922**	**119.104**

*Altri mercati: **mercato dei lavori tradizionali** (appalti di sola esecuzione, appalti integrati e contraente generale) e **mercato complesso della costruzione/manutenzione e gestione** (appalti misti di lavori e servizi senza capitali privati).

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati Osservatorio Opere pubbliche e infoppp.it, anni vari.

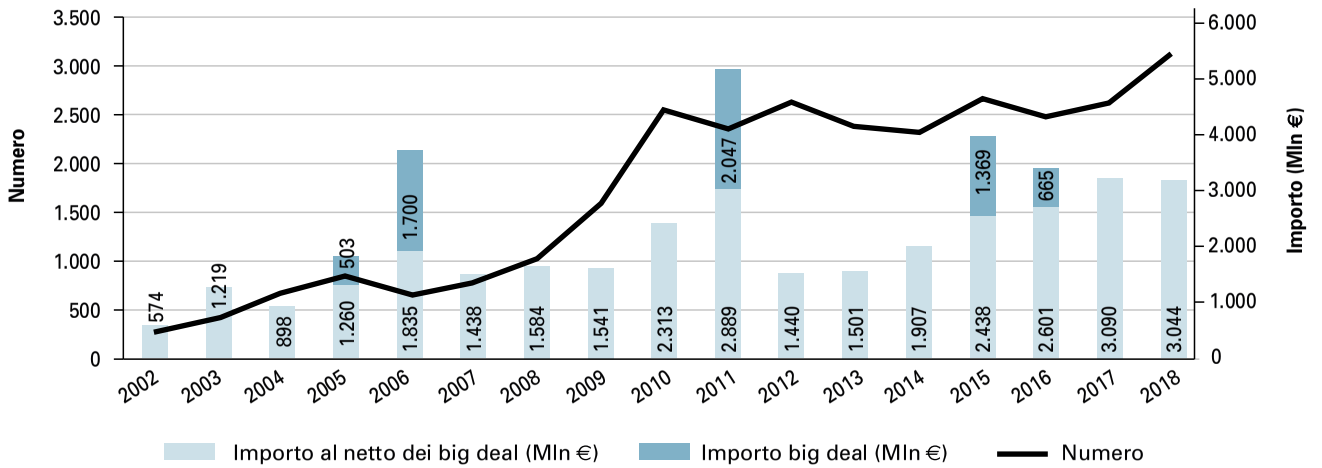
Tabella 2. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati e incidenza sulle OO.PP., 2002-2018

Anni	Bandi PPP		% bandi PPP su OO.PP.	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	263	574	1%	8%
2003	407	1.219	2%	14%
2004	663	898	4%	11%
2005	830	1.763	5%	19%
2006	624	3.553	4%	35%
2007	760	1.438	5%	18%
2008	1.022	1.584	7%	21%
2009	1.555	1.541	15%	26%
2010	2.477	2.313	23%	34%
2011	2.299	4.936	24%	59%
2012	2.558	1.440	26%	34%
2013	2.325	1.501	28%	35%
2014	2.261	1.907	22%	31%
2015	2.587	3.807	22%	49%
2016	2.410	3.266	24%	62%
2017	2.585	3.090	24%	54%
2018	3.045	3.044	22%	46%
2002-2018	**28.671**	**37.875**	**13%**	**32%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando il mercato dei PPP dei comuni nei 17 anni della serie storica emerge il trend crescente del numero di bandi pubblicati. Si passa dai 263 bandi del 2002 ai 3.045 del 2018. Più altalenante invece il mercato dei bandi di PPP dal punto di vista degli importi (Figura 2). Emerge inoltre la poca rilevanza del numero di bandi c.d. *big deal*, ovvero di bandi di gara con importi superiori ai 500 milioni di euro. Infatti solamente in alcuni anni particolari, quali il 2005, il 2006, il 2011, il 2015 e il 2016 si sono registrati bandi che superano tale cifra, per un totale di 6 bandi. Si arriva a considerazioni diverse in relazione agli importi dei bandi *big deal*; questi ultimi, infatti, ammontano a 6.284 milioni di euro e rappresentano il 16,6% degli importi complessivi dei PPP dei comuni. Nel box dedicato sono elencate nel dettaglio queste operazioni di importo superiore ai 500 milioni di euro.

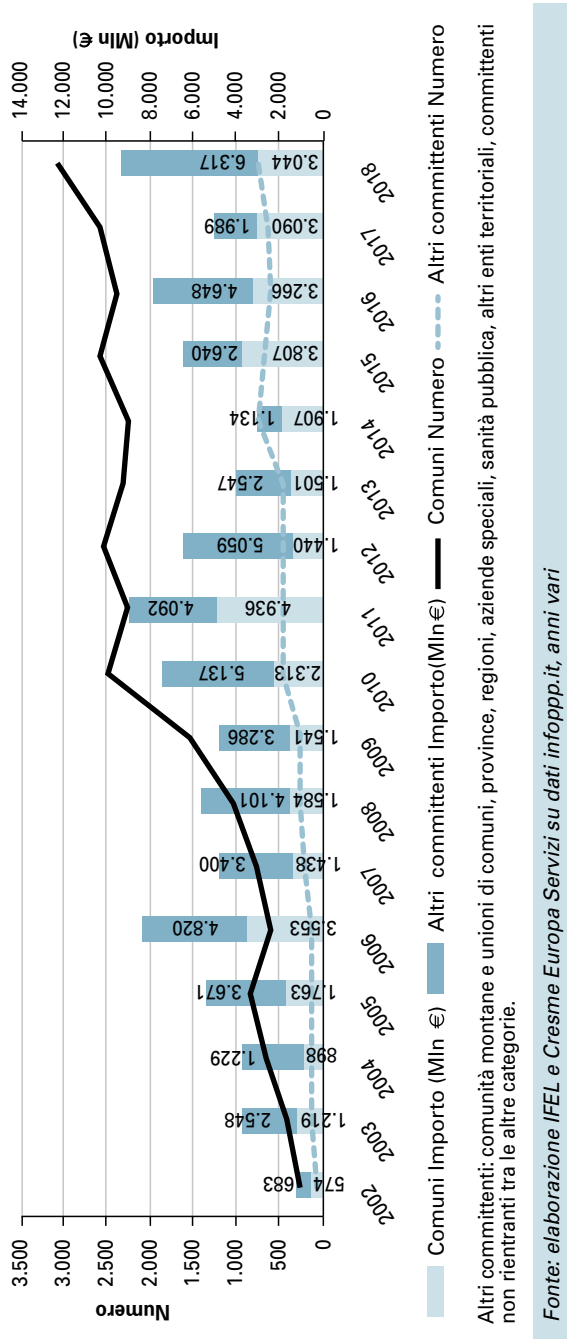
Figura 2. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, 2002-2018



Big deal: PPP di importo superiore ai 500 milioni di euro.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 3. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, scomposizione tra comuni e altri committenti, 2002-2018



Altri committenti: comunità montane e unioni di comuni, province, regioni, aziende speciali, sanità pubblica, altri enti territoriali, committenti non rientranti tra le altre categorie.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

I bandi di gara di PPP pubblicati dai comuni nel periodo 2002-2018 rappresentano l'81% dei bandi pubblicati da tutti i committenti (Figura 4). Dal punto di vista finanziario la situazione si inverte. In termini assoluti, i 28.671 bandi comunali raggiungono un valore pari a circa 37.875 milioni di euro, il 40% del totale; i 6.729 bandi pubblicati dagli altri committenti[1] raggiungono un importo complessivo di 57 miliardi di euro (Tabella 3). Tra gli altri committenti spiccano le aziende speciali, che in 17 anni hanno bandito 832 gare per poco meno di 12 miliardi di euro; più esigui sono gli importi di province (2,8 miliardi di euro) e di comunità montane e unioni di comuni (533 milioni euro).

Tabella 3. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, per tipologia di committente, somma 2002-2018

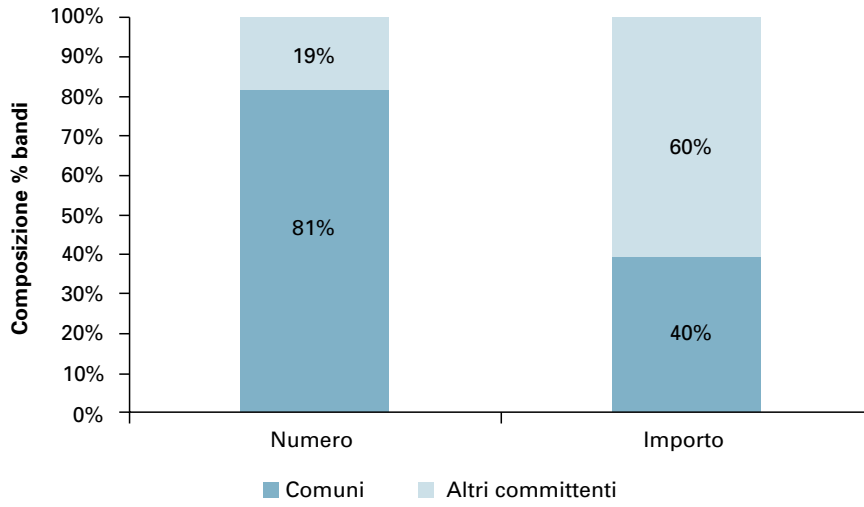
Committenti	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
Comuni	28.671	37.875
Comunità montane e unioni dei comuni	412	553
Province	971	2.798
Regioni	535	7.411
Aziende speciali	832	11.857
Sanità pubblica	924	6.932
Altri enti territoriali	1.914	9.839
Altro*	1.141	17.910
TOTALE	**35.400**	**95.176**

*Altro: committenti non rientranti tra le altre categorie.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

1 La categoria altri committenti di PPP include: comunità montane, unioni di comuni, province, regioni, aziende speciali, sanità pubblica, altri enti territoriali (aziende per l'edilizia residenziale pubblica, università e aziende di gestione servizi universitari, autorità portuali, camere di commercio, aziende di gestione servizi aeroportuali, interporti, enti parco, consorzi di bonifica, ecc.), amministrazioni centrali (ministeri, commissari, Presidenza Consiglio dei Ministri e altri enti centrali), enti di previdenza (INPS e INAIL), ANAS e concessionari autostradali, altri soggetti pubblici e privati non classificabili altrove.

Figura 4. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), scomposizione tra comuni e altri committenti, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Su un totale di 28.671 bandi di gara PPP con comuni committenti, quelli aggiudicati sono 7.396, ovvero il 26% del totale delle procedure di PPP dei comuni (Tabella 5). Sul fronte degli importi tale percentuale cresce: i 27,5 miliardi complessivi di bandi PPP dei comuni aggiudicati costituiscono il 73% del totale degli importi messi a gara in tale mercato.

Analizzando nel dettaglio il trend dei bandi di PPP aggiudicati (Tabella 5 e Figura 5), punto di partenza è il dato 2002 che fa registrare 78 gare aggiudicate per un importo complessivo di 136 milioni di euro. Tali valori sono stati oggetto di repentina crescita sino al 2005, quando il valore dei PPP aggiudicati ha raggiunto e superato abbondantemente il miliardo di euro (1,4 miliardi) per un totale di 319 gare aggiudicate. Nel 2006, nonostante l'aggiudicazione della Linea 5 della Metropolitana di Milano (503 milioni di euro), gli importi delle gare aggiudicate si sono ridotte a 1,2 miliardi di euro circa (ripartiti in 200 aggiudicazioni), compensate da una crescita nel 2007 a 1,7 miliardi di euro per 240 aggiudicazioni totali.

Gli anni che vanno dal 2008 al 2010 sono caratterizzati da una certa stabilità in termini di importi aggiudicati con contratti di PPP, intorno a 1,5 miliardi di euro annui, anche se caratterizzati da un'importante crescita in termini di numero di aggiudicazioni (da 401 a 607). Dal 2011, dopo un anno di crescita delle aggiudicazioni, che trainate dagli 1,7 miliardi della Linea 4 della metropolitana di Milano arrivano a superare i 3,4 miliardi di euro per 741 gare, si registra una brusca inversione di tendenza che dura sino al 2014 e fa registrare un calo delle gare aggiudicate (da 741 a 527) e un crollo degli importi (da 3,4 miliardi a circa 1 miliardo di euro). Il tutto nonostante importanti aggiudicazioni di *big deal* nel 2012 (1,2 miliardi per la concessione della distribuzione del gas naturale a Roma) e nel 2013, quando il Comune di Verona ha aggiudicato per oltre 800 milioni di euro la realizzazione del Traforo delle Torricelle. A partire dal 2015, nonostante la stabilità nelle gare aggiudicate rispetto all'anno precedente (521 vs 527), si registra un incremento degli importi che sfiorano quota 1,5 miliardi nel triennio 2015-2017, facendo ritornare il valore delle aggiudicazioni ai livelli del periodo 2008-2010. Nel 2018 si assiste ad un considerevole aumento sia del numero, sia dell'importo delle aggiudicazioni: quest'ultime hanno raggiunto il valore più alto della serie insieme al valore registrato nel 2011, pari a 3,4 miliardi, un incremento di oltre il doppio rispetto al 2017.

Tabella 4. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, per tipo di contratto, somma 2002-2018

Contratto	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)
Concessioni di lavori	2.128	14.126
Concessioni di servizi	4.952	11.910
Altre gare di PPP	316	1.520
TOTALE	**7.396**	**27.555**

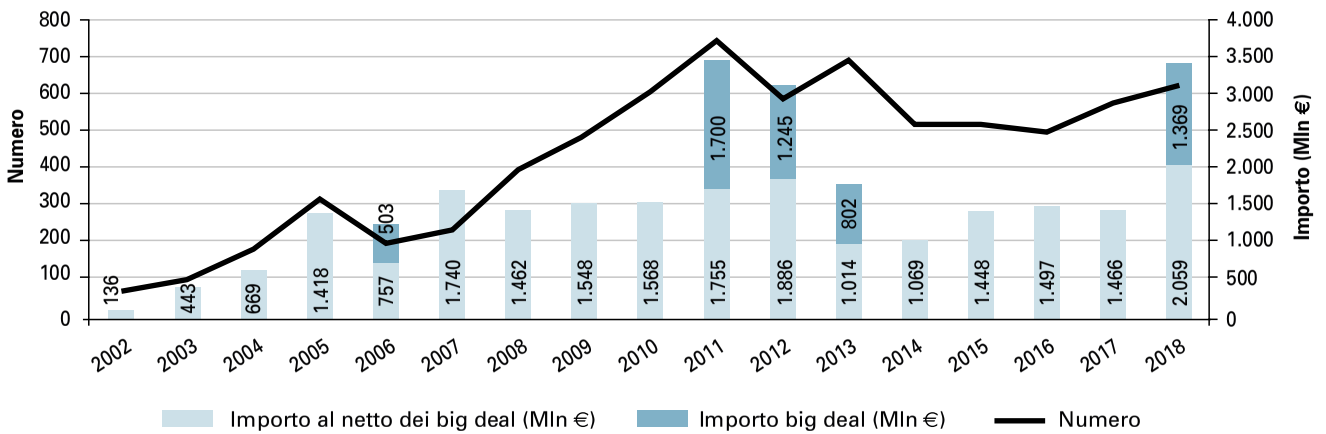
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 5. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, 2002-2018

Anni	Numero	Importo (Mln €)
2002	78	136
2003	108	443
2004	189	669
2005	319	1.418
2006	200	1.260
2007	240	1.740
2008	401	1.462
2009	493	1.548
2010	607	1.568
2011	741	3.455
2012	588	3.132
2013	696	1.816
2014	527	1.069
2015	521	1.448
2016	496	1.497
2017	576	1.466
2018	616	3.428
2002-2018	**7.396**	**27.555**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 5. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, 2002-2018



Big deal: PPP di importo superiore ai 500 milioni di euro.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Raffrontando il numero di aggiudicazioni di PPP dei comuni con quello degli altri committenti emerge, come già evidenziato con riferimento al numero di bandi pubblicati, un peso importante dei comuni (Tabella 6). Nell'intero periodo considerato, il 79% dei bandi PPP aggiudicati è in capo ai comuni, contro il 21% dei bandi aggiudicati riconducibili agli altri committenti (Figura 7). D'altro canto il peso percentuale degli importi dei bandi aggiudicati dagli altri committenti arriva al 63% del totale degli importi aggiudicati nell'intero periodo, mentre per i comuni si ferma al 37%.

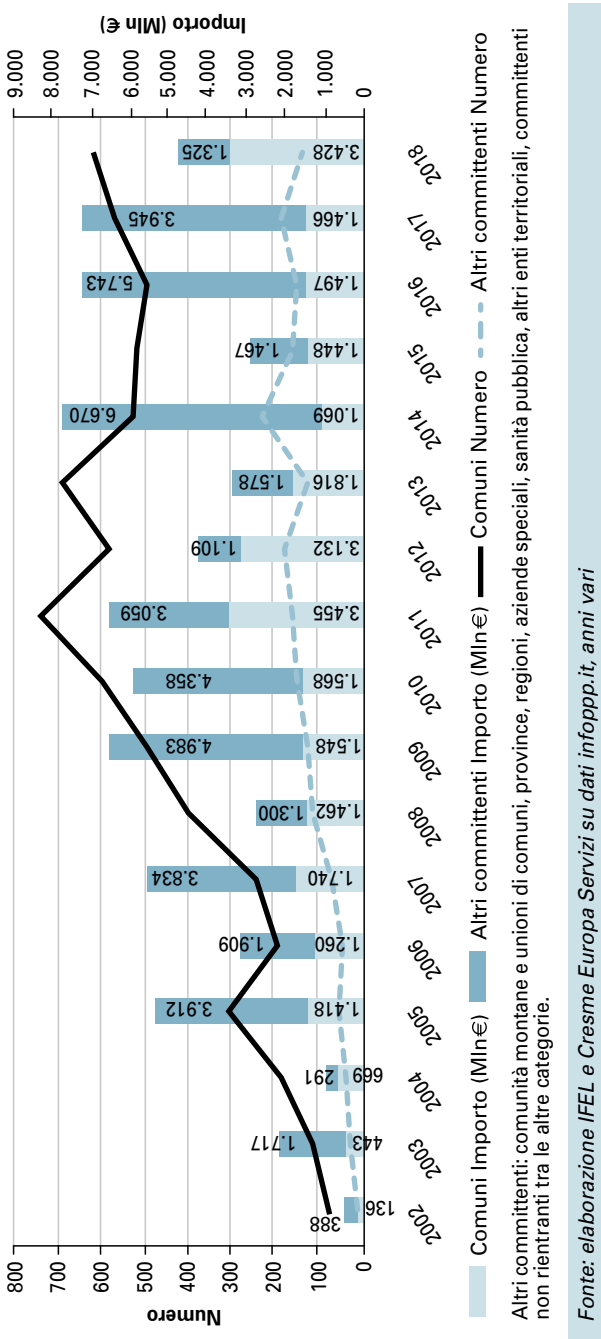
Tabella 6. Mercato PPP, aggiudicazioni, per tipologia di committente, somma 2002-2018

Committenti	Numero	Importo (Mln €)
Comuni	7.396	27.555
Comunità montane e unioni dei comuni	120	300
Province	265	1.572
Regioni	81	6.880
Aziende speciali	271	9.831
Sanità pubblica	372	4.852
Altri enti territoriali	608	7.906
Altro*	274	16.248
TOTALE	**9.387**	**75.143**

*Altro: committenti non rientranti tra le altre categorie.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

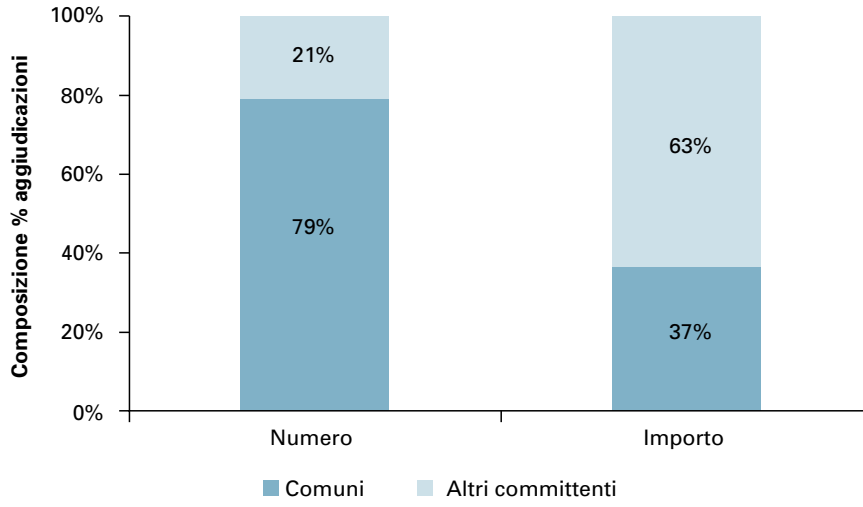
Figura 6. Mercato PPP, aggiudicazioni, scomposizione tra comuni e altri committenti, 2002-2018



Altri committenti: comunità montane e unioni di comuni, province, regioni, aziende speciali, sanità pubblica, altri enti territoriali, committenti non rientranti tra le altre categorie.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

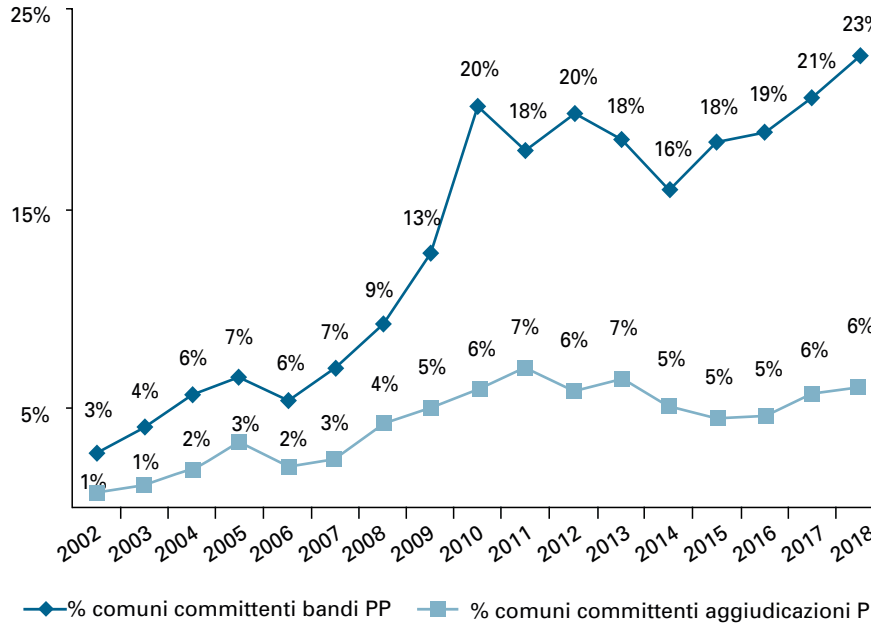
Figura 7. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori percentuali), per tipologia di committente, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Nel 2018 il 23% dei comuni italiani ha pubblicato almeno un bando di PPP. Si tratta del valore più alto dal 2002, quando appena il 3% dei comuni ha bandito una gara di PPP (Figura 8). È a partire dal 2010 che si assiste ad un crescente coinvolgimento dei comuni in tale mercato, con percentuali che si assestano tra il 16 e il 21%. Per quanto riguarda la percentuale di comuni italiani che ha aggiudicato delle gare di PPP si osserva come, dopo un primo periodo (2002-2011) di graduale crescita (dall'1% del 2002 al 7% del 2011), a partire dal 2012 la percentuale di comuni che ha aggiudicato PPP scende fino al 5% del 2015 per poi risalire al 6% negli ultimi due anni (2017-2018).

Figura 8. Mercato PPP dei comuni, percentuale di comuni italiani committenti di bandi di gara e aggiudicazioni, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il Box 1 mette in luce i primi 10 comuni che nel periodo 2002-2018 hanno bandito gare di PPP per i maggiori importi. Tra questi le prime tre posizioni sono occupate dai Comuni di Milano, Roma Capitale e Verona, che assorbono gli importi di tutti e 6 i *big deal* messi a gara nel periodo. Nello specifico, i 3 *big deal* banditi dal Comune di Milano cubano oltre 3,5 miliardi di euro, l'89% del totale dei bandi messi a gara dal comune; per il Comune di Roma Capitale si segnala un solo *big deal* dell'importo di 1,2 miliardi di euro (circa il 64% del totale dei bandi) e per il Comune di Verona i 2 *big deal* pesano complessivamente quasi l'88% degli importi totali dello stesso comune. Accanto a comuni di grande dimensione, si trovano tra le prime 10 posizioni anche comuni di dimensione minore quali Busto Arsizio, Parma e Reggio Calabria. In totale, i primi 10 comuni hanno in capo un importo di oltre 10 miliardi di euro, quasi un terzo dei bandi PPP comunali complessivamente banditi in Italia.

Box 1. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati (comprensivo dei *big deal*), somma 2002-2018

Comune committente	Importo bandi (euro)
Milano	4.032.343.740
Roma Capitale	1.953.733.517
Verona	1.677.852.612
Napoli	570.692.136
Bologna	408.642.304
Busto Arsizio	363.269.508
Firenze	329.987.193
Parma	291.107.369
Reggio Calabria	277.465.542
Catania	261.397.889
Totale importo primi 10 comuni	**10.166.491.809**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Escludendo i bandi con un valore superiore ai 500 milioni di euro la classifica dei primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati cambia leggermente (Box 2). Perdono posizioni il Comune di Milano e il Comune di Verona; quest'ultimo in particolare esce dalla classifica. Al primo posto il comune che cuba il maggior importo di bandi di PPP comunali è Roma Capitale con oltre 708 milioni di euro; seguono Napoli e Milano. Al netto dei *big deal*, ai primi 10 comuni è ascrivibile un importo di 3,9 miliardi di euro, pari a circa il 10% degli importi complessivi banditi nell'intero periodo.

Box 2. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati (al netto dei *big deal*), somma 2002-2018

Comune committente	Importo bandi (euro)
Roma Capitale	708.333.517
Napoli	570.692.136
Milano	460.013.779
Bologna	408.642.304
Busto Arsizio	363.269.508
Firenze	329.987.193
Parma	291.107.369
Reggio Calabria	277.465.542
Catania	261.397.889
Villafranca di Verona	249.729.754
Totale importo primi 10 comuni	**3.920.638.990**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

In linea con quanto descritto precedentemente per i bandi di gara, la classifica dei primi 10 comuni con i maggiori importi aggiudicati conferma ai primi tre posti i Comuni di Milano, Roma Capitale e Verona (Box 3). L'importo delle aggiudicazioni comprende gli importi dei 4 *big deal* aggiudicati: 1,7 miliardi di euro e 503 milioni di euro nel Comune di Milano, 1,2 miliardi di euro nel Comune di Roma Capitale e 802 milioni di euro nel Comune di Verona. I primi 10 comuni cubano un importo superiore a 8,7 miliardi di euro, il 32% degli importi complessivamente aggiudicati nel periodo.

Box 3. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo delle aggiudicazioni (comprensivo dei *big deal*), somma 2002-2018

Comune committente	Importo aggiudicazioni (euro)
Milano	3.847.285.370
Roma Capitale	1.879.762.332
Verona	849.937.206
Napoli	491.228.545
Bologna	399.590.903
Firenze	294.471.115
Parma	266.344.534
Reggio Calabria	258.524.000
Catania	250.790.549
Latina	213.856.199
Totale importo primi 10 comuni	**8.751.790.753**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Al netto dei *big deal*, i primi 10 comuni per importo aggiudicato cubano un valore complessivo di quasi 3,3 miliardi di euro, oltre il 12% delle aggiudicazioni totali (Box 4).
Perde posizioni Milano ed esce dalla classifica il Comune di Verona; in coda si segnalano i Comuni di Catania, Latina e Bari, ciascuno con importi di oltre 200 milioni di euro.

Box 4. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo delle aggiudicazioni (al netto dei *big deal*) somma 2002-2018

Comune committente	Importo aggiudicazioni (euro)
Roma Capitale	634.362.332
Napoli	491.228.545
Bologna	399.590.903
Firenze	294.471.115
Parma	266.344.534
Reggio Calabria	258.524.000
Milano	274.955.409
Catania	250.790.549
Latina	213.856.199
Bari	209.436.828
Totale importo primi 10 comuni	**3.293.560.414**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Accanto ai 6 *big deal*, si evidenzia come tra i primi 10 bandi di gara di PPP dei comuni per importo (Box 5) rientrano i Comuni di Busto Arsizio (concessione del servizio di distribuzione del gas naturale), Reggio Calabria (concessione del completamento ed ottimizzazione dello schema depurativo), Firenze (progettazione, costruzione e gestione di un sistema integrato di tranvia) e Villafranca di Verona (concessione del servizio di distribuzione del gas naturale).

Box 5. Mercato PPP dei comuni, i primi 10 bandi di gara pubblicati, per importo, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Stato procedimento
2006	Milano	Concessione di costruzione e gestione della Linea 4 della Metropolitana di Milano, progettata da Lorenteggio a Linate (con previsti prolungamenti e diramazioni) limitatamente alla prima tratta funzionale (da Lorenteggio a Sforza Policlinico).	1.700.000.000	Aggiudicata
2015	Milano	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e Impianto di Milano	1.369.189.961	Gara in corso
2011	Roma Capitale	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale.	1.245.400.000	Aggiudicata
2011	Verona	Gara 56/11 - Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la progettazione, realizzazione e gestione del collegamento stradale per il completamento dell'anello circonvallatorio a Nord, con il sitema del *project financing* - Traforo delle Torricelle.	802.080.337	Aggiudicata

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Stato procedimento
2005	Milano	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la concessione di progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione della linea 5 della metropolitana di Milano (M5), con il sistema del *project financing.*	503.140.000	Aggiudicata
2017	Busto Arsizio	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale ATEM Varese 3 Sud.	308.723.649	Gara in corso
2014	Reggio Calabria	*Project financing* a gara unica - Gara ai sensi dell'art. 153 commi 1-14 del d.lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento in concessione del completamento ed ottimizzazione dello schema depurativo dell'agglomerato di Reggio Calabria - Piano Nazionale per il Sud.	258.299.000	Aggiudicata
2003	Firenze	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la progettazione esecutiva, costruzione e gestione di un sistema integrato di tranvia nei territori dei comuni di Firenze e Scandicci con il sistema del *project-financing.* Costruzione linee 2 e 3 primo lotto e gestione linee, 1, 2 e 3 primo lotto.	252.494.462	Aggiudicata
2017	Villafranca di Verona	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale ATEM Verona 2 - Pianure Veronesi.	202.832.054	Gara in corso

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tra le prime 10 aggiudicazioni di maggiore importo (Box 6), si evidenziano, oltre ai 4 *big deal* precedentemente menzionati, le gare aggiudicate nei Comuni di Lipari (realizzazione di una rete portuale), Napoli (concessione del servizio di gestione degli impianti di illuminazione ambientale e votiva nei cimiteri comunali) e Roma Capitale (realizzazione dei lavori, gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del nuovo polo per gli uffici comunali).

Box 6. Mercato PPP dei comuni, le prime 10 aggiudicazioni, per importo, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2011	Milano	Concessione di costruzione e gestione della Linea 4 della Metropolitana di Milano, progettata da Lorenteggio a Linate (con previsti prolungamenti e diramazioni) limitatamente alla prima tratta funzionale (da Lorenteggio a Sforza Policlinico).	1.700.000.000	IMPREGILO SPA
2018	Milano	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e Impianto di Milano	1.369.189.961	UNARETI SPA
2012	Roma Capitale	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale.	1.245.400.000	SOCIETÀ ITALIANA PER IL GAS SPA
2013	Verona	Gara 56/11 - Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la progettazione, realizzazione e gestione del collegamento stradale per il completamento dell'anello circonvallatorio a Nord, con il sistema del *project financing* - Traforo delle Torricelle.	802.080.337	TECHNITAL SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2006	Milano	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la concessione di progettazione definitiva ed esecutiva, la costruzione e la gestione della linea 5 della metropolitana di Milano (M5), con il sistema del *project financing*.	503.140.000	ASTALDI SPA
2015	Reggio Calabria	*Project financing* a gara unica - Gara ai sensi dell'art. 153 commi 1-14 del d.lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento in concessione del completamento ed ottimizzazione dello schema depurativo dell'agglomerato di Reggio Calabria - Piano Nazionale per il Sud.	258.299.000	ACCIONA AGUA SERVICIOS
2005	Firenze	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la progettazione esecutiva, costruzione e gestione di un sistema integrato di tranvia nei territori dei comuni di Firenze e Scandicci con il sistema del *project-financing*. Costruzione linee 2 e 3 primo lotto e gestione linee, 1, 2 e 3 primo lotto.	252.494.462	RATP INTERNATIONAL
2007	Lipari	Selezione socio privato di maggioranza costituenda società mista per la realizzazione di una rete portuale nel Comune di Lipari - Isole Eolie; con l'obbligo di prestazioni accessorie per la realizzazione di una rete portuale nel Comune di Lipari - Isole Eolie.	200.000.000	SOCIETÀ ITALIANA PER CONDOTTE D'ACQUA SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2016	Napoli	Gara di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 278 del D.P.R. 207/2010, per l'affidamento della concessione del servizio di gestione degli impianti di illuminazione ambientale e votiva nei cimiteri comunali, comprensivo della loro manutenzione, nonché della realizzazione dei lavori di riqualificazione degli stessi impianti	197.668.415	SELAV SPA
2012	Roma Capitale	Gara n. 72/11A - *Project financing* a gara unica per la progettazione definitiva ed esecutiva, la realizzazione dei lavori, la gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria ed i servizi c.d. "obbligatori", quali la fornitura di nuovi arredi, il servizio di trasloco e la vigilanza del complesso immobiliare denominato "Campidoglio 2", costituente il nuovo polo degli Uffici di Roma Capitale, come previsto nello studio di fattibilità.	193.000.000	ASTALDI SPA

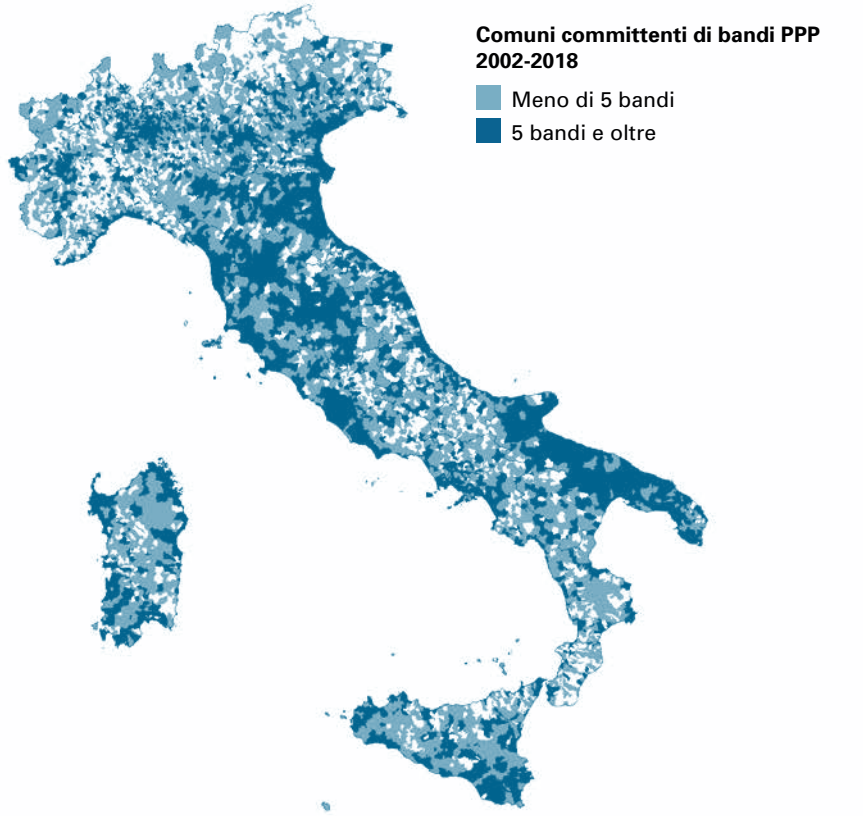
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa e Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4.2 Un'analisi territoriale e per ampiezza demografica comunale

Scopo di questo paragrafo è mettere in luce la distribuzione territoriale delle iniziative di PPP per comprendere quali siano le aree del nostro Paese più coinvolte da tali tipologie contrattuali. La Figura 9 fornisce una prima evidenza, a livello territoriale, di tali informazioni, mettendo in luce i comuni che dal 2002 al 2018 hanno attivato almeno una volta una procedura di PPP. La gradazione cromatica distingue i comuni in base al numero di bandi. Quello che emerge dalla mappa è come nel nostro Paese vi sia stato un notevole tentativo di ricorrere ai PPP, non circoscritto ad una specifica area del Paese. Dalla mappa è comunque possibile apprezzare l'alta densità di iniziative nei comuni della Puglia e della Toscana, dove la quasi totalità dei comuni ha all'attivo almeno 5 iniziative.

Il 93% dei comuni delle due regioni, infatti, ha sperimentato nel periodo 2002-2018 almeno una iniziativa di partenariato, contro una media nazionale del 70% (Figura 10). Tra le regioni dove i comuni presentano un maggiore ricorso ai PPP si segnalano anche l'Emilia-Romagna (in cui l'85% dei comuni è stato coinvolto, almeno una volta, in iniziative di PPP), l'Umbria (l'84%), il Veneto e la Campania (entrambe 81%). Fanalino di coda i comuni del Trentino-Alto Adige: solo il 42% di loro ha sperimentato almeno una procedura di PPP.

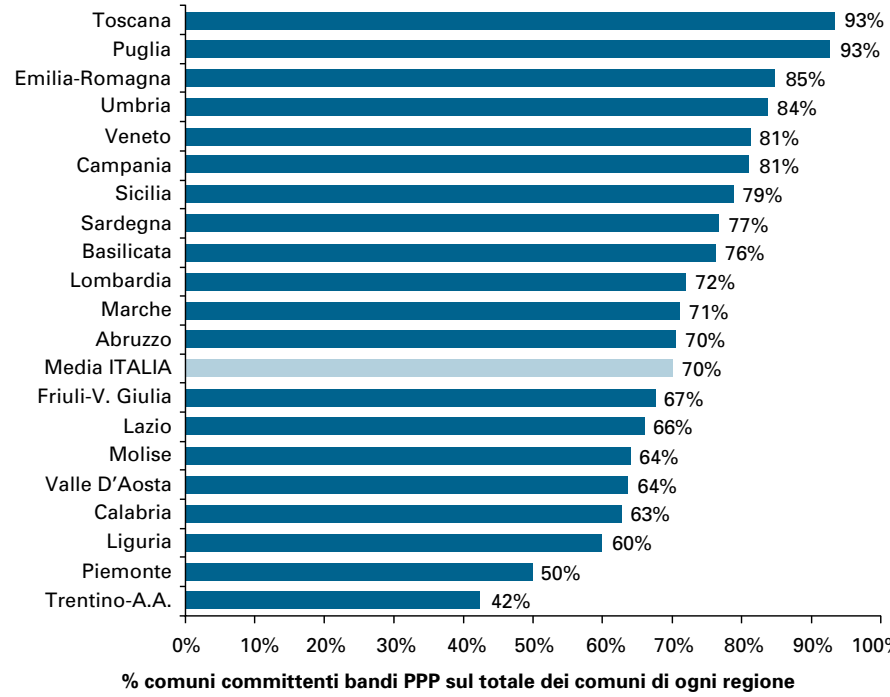
Figura 9. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando il posizionamento dei comuni rispetto alla media nazionale del 70% (Figura 10) è possibile osservare come, valori inferiori alla media si rilevano per le amministrazioni comunali di cinque regioni del Nord Italia (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte e Trentino-Alto Adige), di una regione del Centro (Lazio) e di due regioni del Sud (Molise e Calabria). Al contrario tra le regioni che fanno registrare, a livello comunale, dati più elevati rispetto alla media nazionale si contano tre regioni dell'Italia centrale (Toscana, Umbria e Marche), quattro del Sud (Puglia, Campania, Abruzzo e Basilicata), le due Isole maggiori, Sicilia e Sardegna, e le tre regioni residue del Nord (Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia). Quello che emerge, sin da queste prime analisi, è che il PPP rappresenta un elemento costante, a livello nazionale, nelle *policy* finanziarie e infrastrutturali dei comuni.

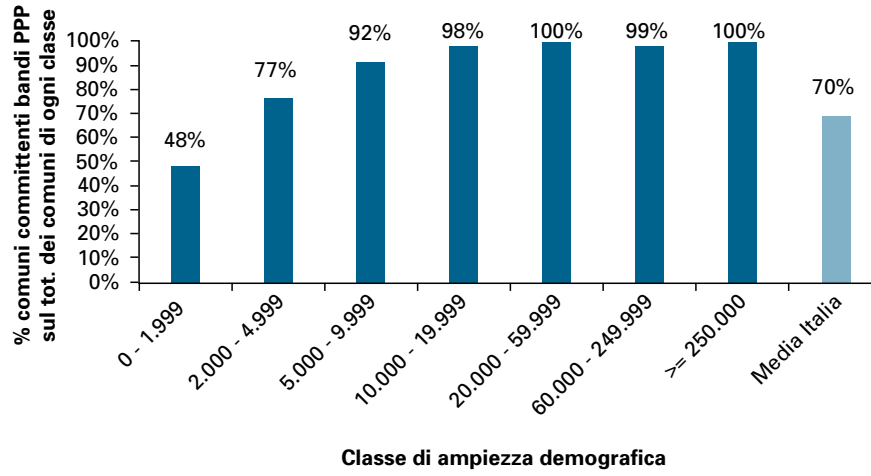
Figura 10. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2018, per regione



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Dalla Figura 11 emerge come quasi tutti i comuni con più di 10.000 residenti hanno attivato almeno una volta una procedura di PPP nel periodo. Nelle classi demografiche più piccole il dato si contrae fino ai comuni con popolazione inferiore a 2.000 residenti, in cui circa la metà dei comuni (il 48%) ha attivato almeno un PPP.

Figura 11. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2018, per classe demografica



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Come è ragionevole aspettarsi, le città con oltre 250mila residenti si impongono nel mercato complessivo dei PPP rispetto ai comuni delle altre classi demografiche. Per quanto concerne gli importi complessivi dei bandi messi a gara nei 17 anni considerati il 26% fa capo a queste realtà amministrative, nonostante solo il 5% dei bandi veda un comune di tali dimensioni come committente (Tabella 7). Tutti i *big deal* dei comuni, infatti, che cubano nel complesso quasi 6 miliardi di euro, sono bandi di città con oltre 250.000 abitanti. Le amministrazioni comunali più dinamiche, in termini di numero di bandi pubblicati, hanno un numero di abitanti compreso tra i 5.000 e i 59.999 abitanti (tra il 18 e il 19% in media per classe).

Tabella 7. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe demografica, somma 2002-2018

Classe di ampiezza demografica	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)	Importo bandi al netto dei big deal (%)
Fino a 1.999 abitanti	12%	5%	6%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	16%	7%	9%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	19%	10%	12%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	18%	14%	17%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	19%	21%	25%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	11%	17%	20%
>=250.000 abitanti	5%	26%	11%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando i bandi di PPP aggiudicati dai comuni si osserva come il 24% di essi riguardi i comuni con una popolazione compresa tra 20.000 e 59.999 residenti (Tabella 8). Per ciò che concerne gli importi aggiudicati sono sempre le città con più di 250mila abitanti a raggiungere il 31% degli importi aggiudicati totali. Tra i bandi aggiudicati da queste grandi città rientrano tutti i *big deal*.

Tabella 8. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe demografica, somma 2002-2018

Classe di ampiezza demografica	Numero aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)
Fino a 1.999 abitanti	7%	4%	5%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	12%	6%	7%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	18%	8%	10%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	22%	15%	18%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	24%	20%	25%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	13%	18%	22%
>=250.000 abitanti	5%	31%	13%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Di tutti i bandi che hanno comuni come committenti, il 18% risulta tra le amministrazioni comunali della Lombardia, a cui corrisponde il 24% degli importi complessivi dei bandi messi a gara (Tabella 9). Da tenere conto che oltre 3,8 miliardi di tali importi sono costituiti da 4 operazioni *big deal*. Anche il dato dei bandi dei comuni del Veneto, che rappresentano il 10% del totale degli importi, risulta influenzato dai 2 *big deal* nel settore dell'ambiente e dei trasporti, che assieme cubano poco meno di 1,5 miliardi di euro. Pur senza operazioni di importo superiore ai 500 milioni di euro i bandi dei comuni della Campania raggiungono il 10% degli importi totali.

Tabella 9. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per regione, somma 2002-2018

Regione	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)
Piemonte	8%	6%
Valle d'Aosta	1%	0,4%
Lombardia	18%	24%
Liguria	3%	2%
Trentino-Alto Adige	1%	0,4%
Veneto	7%	10%
Friuli-Venezia Giulia	2%	2%
Emilia-Romagna	7%	7%
Toscana	9%	5%
Umbria	2%	2%
Marche	4%	2%
Lazio	4%	9%
Abruzzo	4%	2%
Molise	1%	1%
Campania	8%	10%
Puglia	6%	6%
Basilicata	1%	1%
Calabria	4%	3%
Sicilia	5%	5%
Sardegna	5%	3%
TOTALE	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Sul versante dei bandi di PPP aggiudicati il 27% degli importi fa capo ai comuni della Lombardia. Seguono i comuni del Lazio, con l'11% del valore dei bandi aggiudicati e della Campania, con il 10% (Tabella 10).

Tabella 10. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per regione, somma 2002-2018

Regione	Numero aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni (%)
Piemonte	8%	6%
Valle d'Aosta	0,5%	0,2%
Lombardia	20%	27%
Liguria	4%	2%
Trentino-Alto Adige	1%	0,1%
Veneto	9%	8%
Friuli-Venezia Giulia	2%	1%
Emilia-Romagna	11%	8%
Toscana	8%	5%
Umbria	2%	2%
Marche	4%	2%
Lazio	5%	11%
Abruzzo	2%	2%
Molise	1%	0,4%
Campania	9%	10%
Puglia	6%	6%
Basilicata	1%	0,4%
Calabria	2%	3%
Sicilia	3%	5%
Sardegna	3%	2%
TOTALE	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4.3 I settori di intervento del PPP dei comuni

In questo paragrafo sono approfonditi i settori di attività[2] su cui si sono focalizzate le iniziative di PPP con comuni committenti. Come noto, infatti, i PPP nel corso degli anni hanno riscosso una crescente attenzione da parte della P.A. in generale e delle amministrazioni comunali in particolare. Questo ha fatto sì che nascessero schemi e formule differenziate di PPP al fine di adattarsi al portafoglio degli interventi dei comuni, fatto tanto di investimenti nelle opere calde, vale a dire iniziative dotate di una intrinseca capacità di generare reddito per le quali quindi il coinvolgimento dei soggetti privati risulta più semplice (quali ad esempio: i parcheggi, i porti turistici, l'energia e le telecomunicazioni), quanto di investimenti in opere fredde, la cui redditività non è in grado di garantire la copertura dei costi di gestione (anche per il configurarsi quali opere destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici) e che necessitano di opportuni strumenti di incentivazione affinché i soggetti privati si facciano carico dei rischi specifici di costruzione, disponibilità e domanda per dar origine ad un partenariato in piena regola (ad es. l'edilizia sociale e pubblica, l'edilizia scolastica, quella sanitaria, ecc.)[3].

Tra le due categorie si possono trovare iniziative che, pur essendo in grado di generare potenzialmente adeguati ritorni economici, possono essere oggetto di politiche di contenimento delle tariffe a carico dell'utenza in

2 Si veda in Appendice la tabella con il dettaglio delle tipologie di opere rientranti in ciascun settore.

3 La distinzione tra opere calde e fredde non risulta sempre di facile ed immediata soluzione. A tale considerazione si arriva, a maggior ragione, confrontando settori che contengono una molteplicità di tipologie di opere dalle caratteristiche differenti in termini di dimensioni, funzioni, utilizzo e, talora, anche di propensione alla redditività. Ai fini del presente Rapporto la ripartizione dei settori è avvenuta secondo un criterio di prevalenza che ha permesso di distinguere tra opere calde e opere fredde. Nel primo insieme sono stati considerati i seguenti settori: energia e telecomunicazioni, trasporti, ambiente, parcheggi, strutture ricettive, strutture cimiteriali, impianti sportivi, porti e logistica ed il settore residuale denominato "altro". Nelle opere fredde sono stati classificati: edilizia sociale e pubblica, riassetto di comparti urbani, edilizia sanitaria, edilizia scolastica, arredo urbano e verde pubblico.

ragione delle esternalità positive indotte dall'infrastruttura stessa e che necessitano, quindi, di forme di supporto pubblico a compensazione dei minori introiti (le cosiddette opere tiepide, tra cui possono rientrare, tra gli altri, gli impianti sportivi, gli asili nido, ecc.).

Fatta tale doverosa premessa sulla distinzione tra opere calde e fredde, che verrà ripresa nel seguito della trattazione, è opportuno approfondire le elaborazioni della Tabella 11 che mette in evidenza, per i differenti settori, l'evoluzione del numero di bandi pubblicati. Complessivamente, i settori maggiormente attrattivi per i PPP sono gli impianti sportivi (26% dei bandi[4]), l'arredo urbano e verde pubblico (17%), l'edilizia sociale e pubblica (17%) e l'energia e telecomunicazioni (13%), che insieme cubano i tre quarti del totale dei bandi pubblicati. Il restante 25% è ripartito tra gli altri settori: le strutture cimiteriali, i parcheggi e le strutture ricettive (tutti con il 5%), l'edilizia scolastica e sanitaria (3% dei bandi per ciascuno) e, con percentuali inferiori o uguali all'1%, i porti e la logistica, gli interventi ambientali e la categoria residuale "altro", che raccoglie gare non classificabili tra i settori precedenti (ad esempio interventi per la manutenzione del territorio, il taglio dei boschi, ecc.).
Le opere calde cubano circa il 74% degli importi dei PPP messi a gara. Tra queste, uno dei settori maggiormente incisivi per importo complessivo in riferimento a tutti i bandi è il settore energetico e delle telecomunicazioni, con un peso di circa un terzo sugli importi totali, confermandosi, sia dal punto di vista quantitativo che finanziario, un ambito importante di intervento dei PPP[5]. Nel comparto energetico e delle telecomunicazioni sono da evidenziare i 2,6 miliardi di euro complessivi messi a gara dal Comune di Roma Capitale e di Milano per la distribuzione rispettivamente di gas metano e gas naturale; ma gli investimenti energetici mantengono nel periodo un impatto elevato anche al netto dei *big deal*, confermando un dato di tutto rilievo, con un peso del 33% degli importi messi a gara nel periodo.

4 Il secondo Focus è dedicato all'analisi di tale settore.

5 Il primo Focus del presente lavoro è dedicato all'analisi di tale settore.

A seguire, il settore dei trasporti rappresenta il 10% degli importi complessivi dei bandi pubblicati, ma tale percentuale crolla al 2% degli importi totali al netto dei *big deal*. Il peso dei trasporti è infatti influenzato in maniera preponderante da 3 *big deal*, che cubano un valore complessivo di 3 miliardi di euro, relativi alla concessione di lavori delle linee 4 e 5 della metropolitana milanese e alla gara per la progettazione, realizzazione e gestione del collegamento stradale del Traforo delle Torricelle nel Comune di Verona. Gli interventi ambientali cubano il 5% degli importi complessivi ed anche al netto della gara per la gestione integrata dei rifiuti nel Comune di Verona (del valore di 665 milioni di euro) conservano il proprio peso (4%). Un ruolo più marginale è svolto dai settori riguardanti le strutture ricettive (alberghi, case vacanza, strutture termali, ecc.) che rappresentano l'1% degli importi totali ed i porti (il 2%). In quanto ad investimenti in opere fredde è da segnalare il ruolo dell'edilizia sociale e pubblica che, priva di qualsivoglia *big deal*, registra un peso del 9% sul totale lato importi.

Tabella 11. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, somma 2002-2018

Settore	Numero bandi (%)	Importo bandi (%)	Importo bandi al netto dei big deal (%)
Edilizia sociale e pubblica	17%	9%	11%
Riassetto di comparti urbani	1%	4%	5%
Edilizia sanitaria	3%	6%	7%
Edilizia scolastica	3%	3%	4%
Strutture cimiteriali	5%	7%	8%
Impianti sportivi	26%	9%	11%
Strutture ricettive	5%	1%	1%
Parcheggi	5%	6%	7%
Arredo urbano e verde pubblico	17%	4%	4%
Energia e telecomunicazioni	13%	34%	33%
Ambiente	1%	5%	4%
Trasporti	3%	10%	2%
Porti e logistica	1%	2%	3%
Altro	0,1%	0,1%	0,1%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Passando ad analizzare il versante delle aggiudicazioni relative ai differenti settori di applicazione dei PPP comunali emerge in prima analisi che il peso maggiore, sia numerico che finanziario, è in capo alle opere calde, con percentuali rispettivamente del 62% dal lato numerico e del 75% dal lato degli importi. Nello specifico, dal punto di vista degli importi aggiudicati, anche se non si considerano i *big deal* che hanno interessato essenzialmente opere calde ed in particolare il settore dei trasporti ed energia, il peso delle opere fredde si conferma minore e si attesta a circa un terzo dell'importo complessivo aggiudicato, da cui consegue una crescita con riferimento ai settori connessi tendenzialmente ad opere calde, che si rivelano sempre più "pesanti". L'analisi delle aggiudicazioni evidenzia caratteristiche e dinamiche simili a quelle osservate per i bandi di gara pubblicati: il peso maggiore per numero di interventi aggiudicati riguarda i settori: impianti sportivi, energia e telecomunicazioni, arredo urbano e verde pubblico, edilizia sociale e pubblica. Questi settori rappresentano insieme il 65% del totale delle aggiudicazioni (Tabella 12). Dal punto di vista degli importi aggiudicati l'energia e le telecomunicazioni ed i trasporti rappresentano il 32% e il 13% delle aggiudicazioni complessive rispettivamente. Il dato del comparto energetico, che risulta comprensivo di un *big deal* dell'importo di 1,2 miliardi di euro, si riduce al 28% al netto del *big deal*; gli importi aggiudicati per il settore dei trasporti al netto dei *big deal* cala dal 13% al 3%.

Tabella 12. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, somma 2002-2018

Settore	Numero aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni (%)	Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)
Edilizia sociale e pubblica	12%	9%	11%
Riassetto di comparti urbani	1%	4%	5%
Edilizia sanitaria	4%	6%	7%
Edilizia scolastica	6%	3%	4%
Strutture cimiteriali	9%	7%	9%
Impianti sportivi	20%	9%	11%
Strutture ricettive	3%	1%	1%
Parcheggi	8%	7%	8%
Arredo urbano e verde pubblico	15%	3%	3%
Energia e telecomunicazioni	18%	32%	28%
Ambiente	1%	3%	4%
Trasporti	1%	13%	3%
Porti e logistica	1%	3%	3%
Altro	0,05%	0,01%	0,01%
TOTALE	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

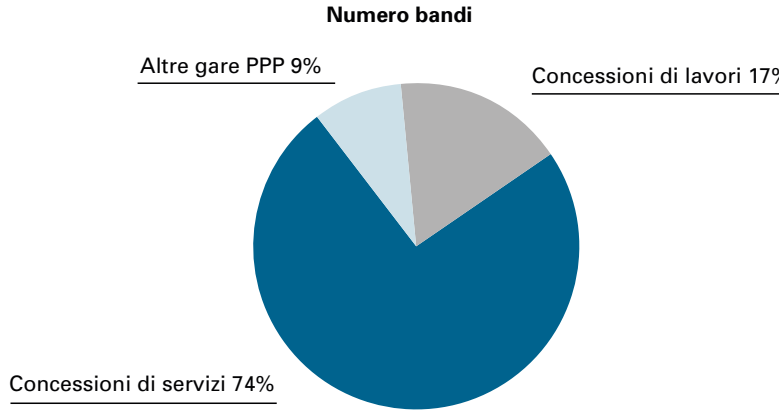
4.4 Le procedure del PPP dei comuni

Nelle successive analisi si prende in considerazione il peso percentuale del numero e degli importi (al lordo ed al netto dei *big deal*) di bandi di gara pubblicati e delle aggiudicazioni sul mercato totale del PPP comunale, per ciascuna tipologia contrattuale, vale a dire: concessioni di lavori, concessioni di servizi e altre gare di PPP[6].

6 Le altre gare di PPP includono: la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità, la sponsorizzazione, la società mista, la società di trasformazione urbana, le opere a scomputo, i programmi di riqualificazione urbana, gli interventi di sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo, la cessione di immobili in cambio di opere e altre iniziative di PPP non riconducibili a una delle tipologie sopra definite.

La Figura 12 mette in evidenza la distribuzione percentuale in termini di numero di bandi di gara pubblicati dai comuni nel periodo 2002-2018. Emerge come la concessione di servizi rappresenti in assoluto la procedura alla quale i comuni hanno fatto maggiormente ricorso (74%); più distanti le concessioni di lavori, che si attestano al 17%, e le altre gare di PPP, che rappresentano il 9% del totale dei bandi.

Figura 12. Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



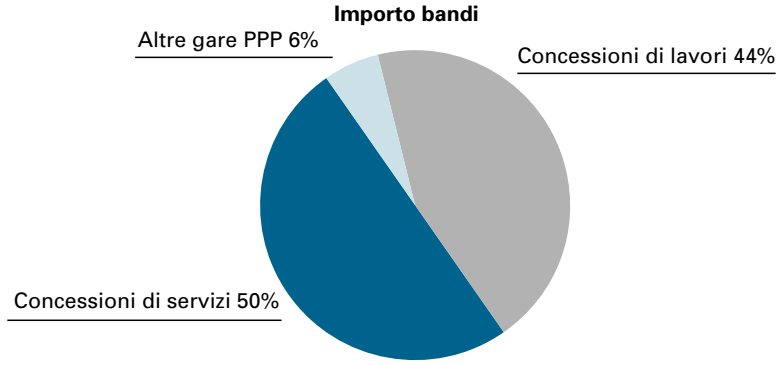
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando gli importi posti a base di gara, le due procedure più o meno si equivalgono: infatti emerge che le concessioni di lavori allocano il 44% delle risorse messe a gara, mentre le concessioni di servizi raggiungono il 50%. Le altre forme di PPP si fermano al 6% degli importi complessivi (Figura 13).

Si precisa che le quote percentuali al netto dei *big deal* coincidono con quelle riferite al mercato PPP dei comuni.

Confrontando il peso numerico e quello finanziario dei bandi, si mette inoltre in luce il fatto che le concessioni di lavori, che rappresentano meno di un quinto delle gare totali, coprano quasi la metà delle risorse messe a gara.

Figura 13. Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018

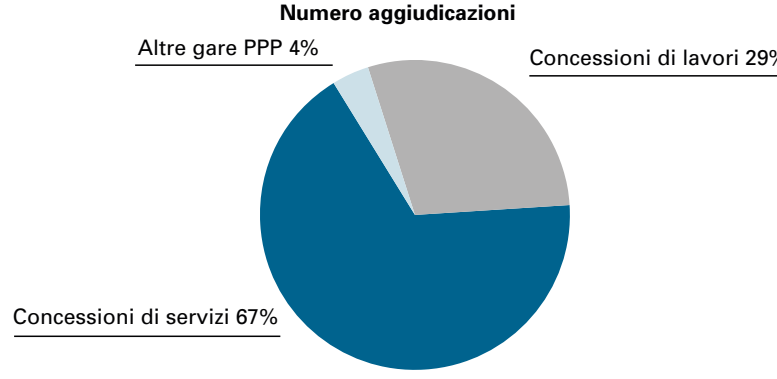


Le quote percentuali al netto dei *big deal* coincidono con quelle riferite al mercato PPP dei comuni.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il peso delle aggiudicazioni comunali relative alle differenti tipologie contrattuali di PPP è messo in evidenza nella Figura 14, da cui si osserva che il 67% del numero di bandi complessivamente aggiudicati interessi le concessioni di servizi, più del doppio delle concessioni di lavori (29%). Le altre gare di PPP aggiudicate si attestano al 4%.

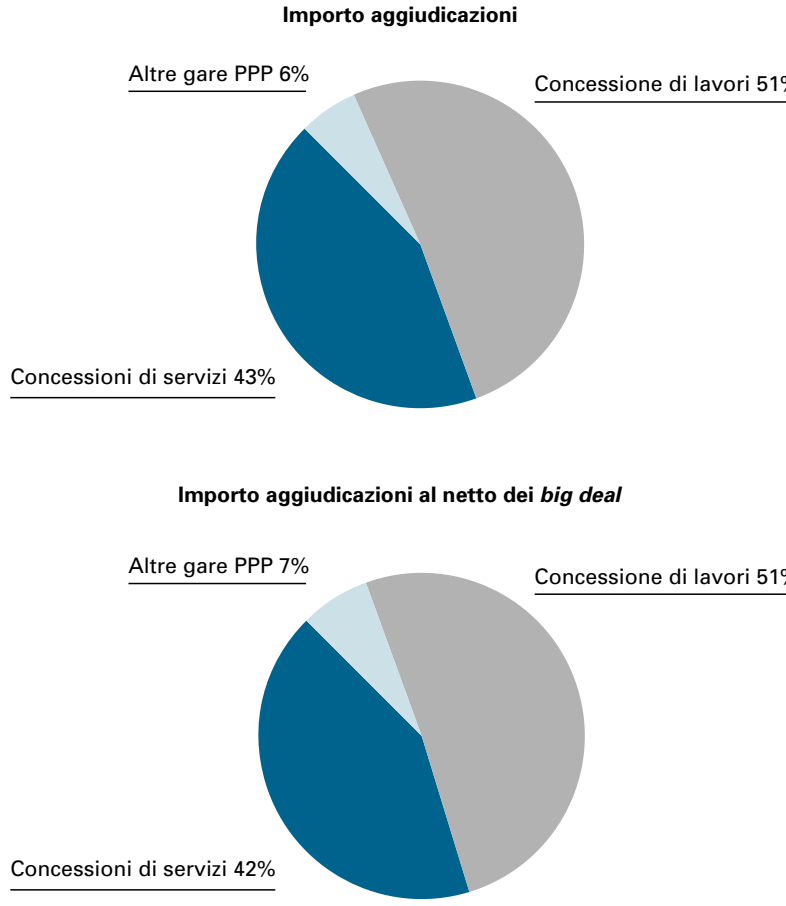
Figura 14. Mercato PPP dei comuni, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Dal lato degli importi (Figura 15), si rileva una netta prevalenza delle aggiudicazioni con concessioni di lavori (51%), a fronte del 43% delle concessioni di servizi e del 6% delle altre forme di PPP. Tale dato subisce impercettibili variazioni se lo consideriamo al netto dei *big deal*.

Figura 15. Mercato PPP dei comuni, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4.5 La finanza di progetto del PPP dei comuni

La Tabella 13 analizza i bandi di gara e le aggiudicazioni dei comuni realizzate con finanza di progetto. Si evince che i bandi di gara realizzati con tale disciplina rappresentano il 34% del valore dell'intero mercato del PPP concentrato nel 6% delle iniziative. Tra il 2002 e il 2018 sono stati censiti 1.846 bandi di PPP con finanza di progetto e l'ammontare complessivo degli importi messi in gara si attesta a circa 13 miliardi. Si è passati da 58 procedure dell'importo di 321 milioni di euro, nel 2002, a 302 procedure dell'importo di oltre 1,2 miliardi di euro, nel 2018. Per quanto riguarda le aggiudicazioni, l'Osservatorio Nazionale ne ha censite 1.160 di importo complessivo di oltre 10,1 miliardi di euro. Si è passati da 9 aggiudicazioni per un ammontare di 37 milioni di euro del 2002 a 136 aggiudicazioni per 818 milioni di euro nel 2018. Il maggior numero di procedure PPP con finanza di progetto aggiudicate si è registrato proprio nel 2018; per importo i valori più alti si hanno nel 2007 e nel 2013, quest'ultimo anno influenzato dall'aggiudicazione della gara per il collegamento stradale del Traforo delle Torricelle, in Veneto.

Tabella 13. Mercato finanza di progetto dei comuni, bandi di gara pubblicati e aggiudicazioni, 2002-2018

Anni	Numero bandi	Importo bandi (Mln €)	Numero aggiudicazioni	Importo aggiudicazioni (Mln €)
2002	58	321	9	37
2003	77	752	40	202
2004	106	515	65	371
2005	97	1.261	114	992
2006	98	763	62	864
2007	112	796	92	1.138
2008	90	532	109	569
2009	75	509	112	676
2010	88	395	58	463
2011	90	1.421	41	358
2012	86	294	68	626
2013	74	309	40	939
2014	84	716	33	227
2015	109	557	44	573
2016	119	1.622	44	591
2017	181	971	93	696
2018	302	1.221	136	818
Totale finanza di progetto (a)	**1.846**	**12.955**	**1.160**	**10.140**
Totale bandi di gara PPP dei comuni (b)	**28.671**	**37.875**	**7.396**	**27.555**
% (a)/(b)	**6%**	**34%**	**16%**	**37%**

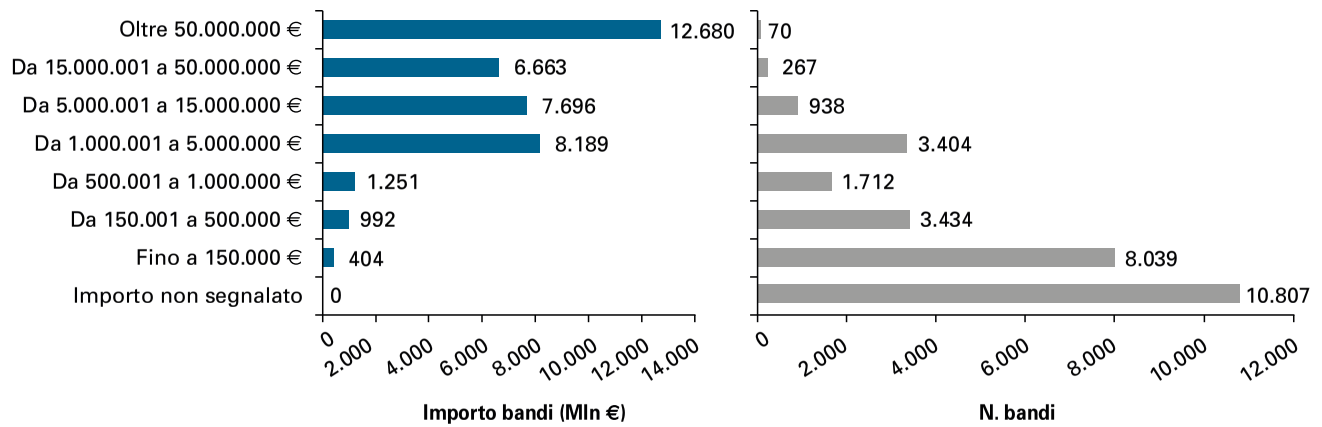
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4.6 Le classi di importo del PPP dei comuni

Nel presente paragrafo si analizzano i bandi di gara e le aggiudicazioni dei PPP comunali in base alle classi di importo delle singole gare. Nell'intero periodo 2002-2018 il mercato del PPP comunale è rappresentato da 17.864 gare di importo conosciuto del valore complessivo di 37,8 miliardi di euro; per le restanti 10.807 gare, pari al 38% della domanda, non si conosce il valore complessivo posto a base di gara in quanto non è stato indicato nel bando/avviso di gara (Figure 16 e 17). La fascia con il maggiore numero di procedure attivate è quella degli interventi che hanno una dimensione fino a 150.000 euro con 8.039 bandi che cubano in totale 404 milioni di euro complessivi, pari ad un importo medio di quasi 50mila euro. Seguono i 3.434 bandi di importo compreso tra i 150.001 euro ed i 500.000 euro ed i 3.404 bandi di importo compreso tra 1 milione di euro e 5 milioni di euro. Sono 70 i bandi di importo superiore ai 50 milioni di euro, solamente lo 0,6% delle iniziative, comprensivi di 6 *big deal* di importo superiore a 500 milioni di euro, ma che allo stesso tempo raccolgono quasi 13 miliardi di euro, il 33% del valore complessivo del mercato PPP comunale.

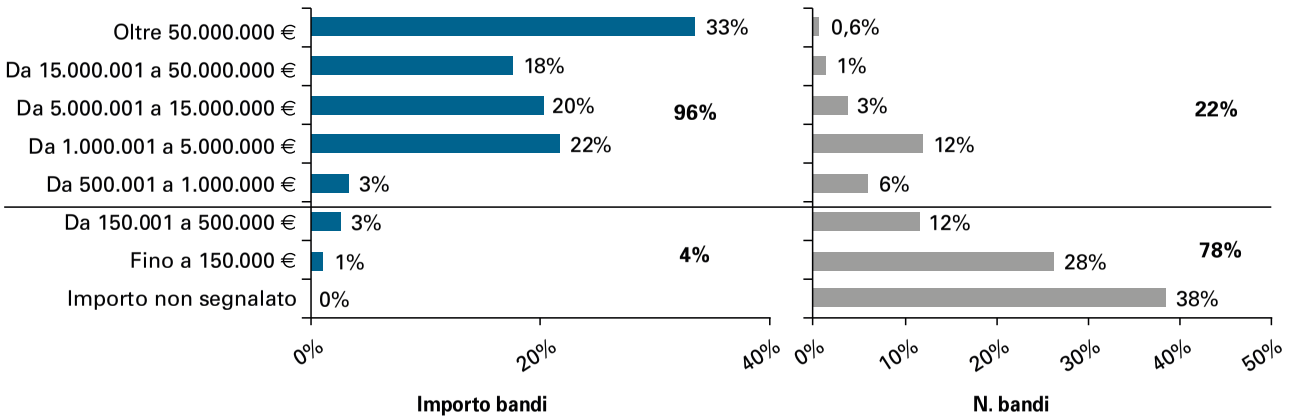
Si può osservare che al crescere della classe di importo dei bandi si registra un decremento percentuale dei bandi di gara pubblicati: si passa dal 28% delle iniziative di importo fino a 150.000 euro al 6% dei bandi di importo compreso tra 500.001 euro e al di sotto di 1 milione di euro, sino ad arrivare all'1,6% per le procedure attivate di importo superiore ai 15 milioni di euro.

Figura 16. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

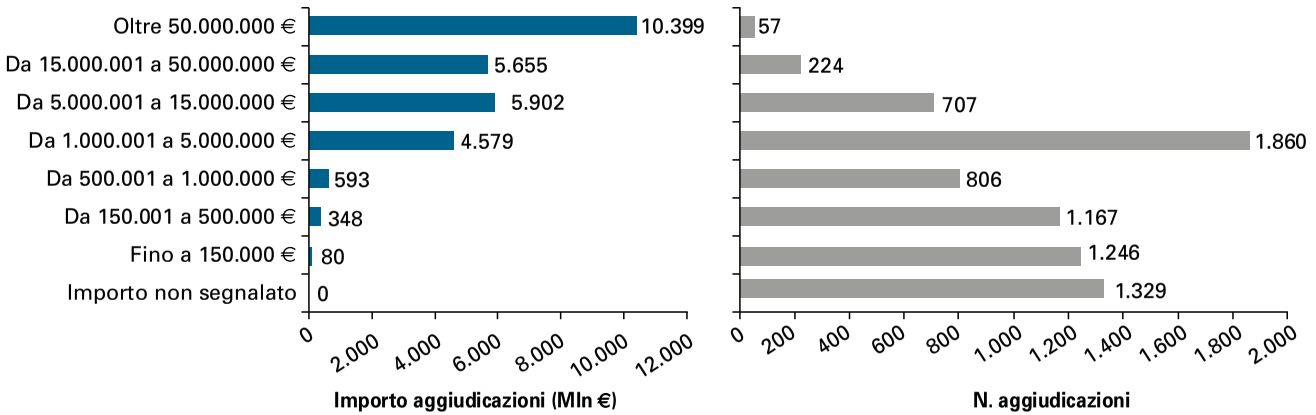
Figura 17. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (percentuali), per classe di importo, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

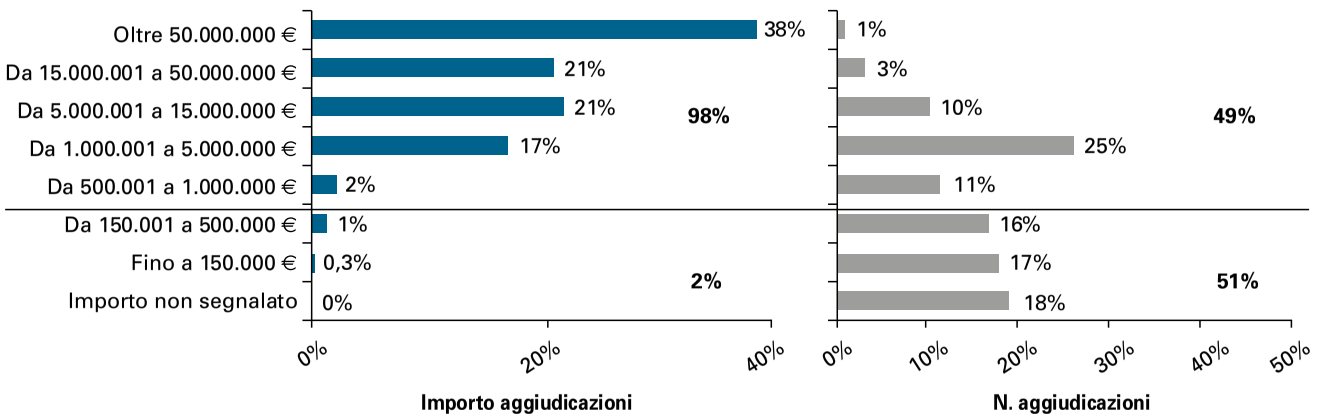
Focalizzando l'attenzione alle sole gare aggiudicate, nel periodo 2002-2018 sono 6.067 quelle di importo conosciuto (l'82% del totale) del valore complessivo di oltre 27 miliardi di euro, mentre per le restanti 1.329 aggiudicazioni non si conosce l'importo (Figura 18 e 19). La maggiore frequenza si rileva in corrispondenza della fascia 1.000.001-5.000.000 di euro, con 1.860 aggiudicazioni di importo complessivo di oltre 4,5 miliardi di euro. Il 98% degli importi aggiudicati riguarda le iniziative da oltre 500.001 euro, relativi al 49% dei bandi aggiudicati. Sono 57 le procedure aggiudicate di importo superiore ai 50 milioni di euro, comprensive dei 4 *big deal* del valore di oltre 500 milioni di euro, che rappresentano il 38% degli importi aggiudicati.

Figura 18. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 19. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2018

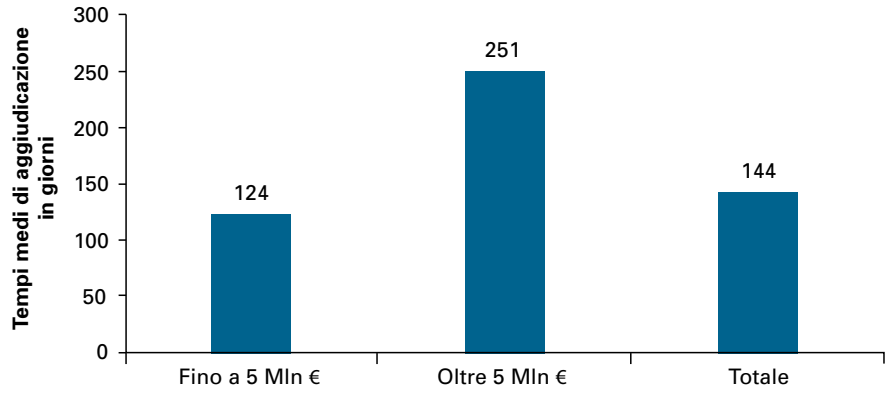


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4.7 I tempi di aggiudicazione dei bandi dei comuni

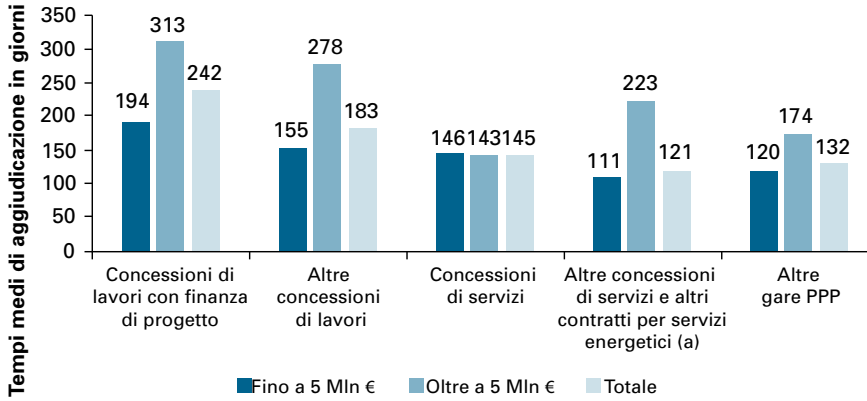
Riguardo i tempi medi di aggiudicazione, ovvero il tempo che intercorre tra la data di pubblicazione del bando e la data di aggiudicazione, sono stati monitorati 4.955 contratti di PPP dei comuni aggiudicati di importo complessivo pari a 22,6 miliardi di euro. I casi monitorati rappresentano il 67% del totale dei bandi aggiudicati e cubano l'82% degli importi complessivamente aggiudicati. Dall'analisi delle procedure monitorate emergono tempi medi di aggiudicazione differenziati per dimensione economica del bando e tipologia contrattuale. I 4.167 contratti di importo fino a 5 milioni di euro hanno tempi medi di aggiudicazione di 124 giorni, mentre i 788 contratti di importo superiore a 5 milioni di euro arrivano a 251 giorni (Figura 20). Queste tempistiche si rilevano mediamente più lunghe se si tratta di concessioni di lavori con finanza di progetto, per le quali si arriva fino a 242 giorni con un picco di 313 giorni nel caso di bandi di importo superiore ai 5 milioni di euro (Figura 21). Si osservano tempi più ridotti per le altre tipologie contrattuali, in particolare per le concessioni di servizi per le quali i giorni medi necessari per arrivare ad un'aggiudicazione si riducono a 145.

Figura 20. Mercato PPP dei comuni, tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati, per classe di importo, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 21. Mercato PPP dei comuni, tempi medi di aggiudicazione in giorni dei casi monitorati, per classe di importo e tipo di contratto, 2002-2018



(a) Oltre alle concessioni di servizi sono compresi i contratti per servizi energetici che prevedono l'esecuzione di lavori di efficientamento energetico finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale che saranno effettuati a titolo non oneroso per l'Amministrazione con finanziamento da parte dell'Appaltatore.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

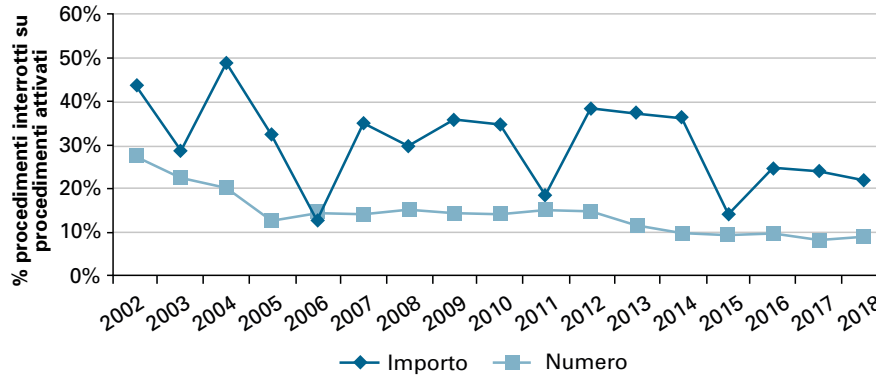
Il numero complessivo di procedimenti attivati dai comuni dal 2002 al 2018 è di 32.720, di cui 28.671 sono procedimenti in corso o conclusi e 4.049 (pari al 12%) sono procedimenti interrotti per varie cause: bandi annullati, gare deserte o non aggiudicate per irregolarità e aggiudicazioni revocate (Tabella 14). In termini di importi in gara, il valore complessivo dei procedimenti attivati è di 52 miliardi di euro, dei quali 14,1 miliardi (il 27%) riguardano procedimenti interrotti. Il rapporto percentuale tra i procedimenti interrotti e i procedimenti attivati si riduce nel corso del periodo analizzato, passando dal 28% del 2002, quando a fronte di 363 procedimenti avviati i bandi interrotti sono stati 100, fino al 9% del 2018 quando, a fronte di 3.342 procedure attivate, le interruzioni sono state 297. Anche considerando i procedimenti in base agli importi, quelli interrotti rappresentavano il 43% di quelli attivati nel 2002 e solo il 22% nel 2018.

Tabella 14. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati per stato del procedimento, 2002-2018

Anni	Procedimenti in corso o conclusi		Procedimenti interrotti (b)		Totale procedimenti attivati (c=a+b)		% procedimenti interrotti su procedimenti attivati (b/c)	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	263	574	100	442	363	1.016	28%	43%
2003	407	1.219	118	488	525	1.707	22%	29%
2004	663	898	169	849	832	1.747	20%	49%
2005	830	1.763	119	845	949	2.608	13%	32%
2006	624	3.553	103	518	727	4.071	14%	13%
2007	760	1.438	125	776	885	2.214	14%	35%
2008	1.022	1.584	181	671	1.203	2.255	15%	30%
2009	1.555	1.541	264	856	1.819	2.398	15%	36%
2010	2.477	2.313	404	1.213	2.881	3.526	14%	34%
2011	2.299	4.936	404	1.118	2.703	6.054	15%	18%
2012	2.558	1.440	444	898	3.002	2.338	15%	38%
2013	2.325	1.501	304	882	2.629	2.383	12%	37%
2014	2.261	1.907	252	1.079	2.513	2.986	10%	36%
2015	2.587	3.807	275	631	2.862	4.438	10%	14%
2016	2.410	3.266	258	1.071	2.668	4.337	10%	25%
2017	2.585	3.090	232	979	2.817	4.069	8%	24%
2018	3.045	3.044	297	866	3.342	3.910	9%	22%
2002-2018	**28.671**	**37.875**	**4.049**	**14.182**	**32.720**	**52.057**	**12%**	**27%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 22. Mercato PPP dei comuni, incidenza percentuale procedimenti interrotti su procedimenti attivati, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

All'aumentare della classe di importo dei bandi dei comuni aumenta l'incidenza percentuale delle gare interrotte (Tabella 15). Valori al di sopra del 20% si rilevano per le gare superiori al milione di euro con picchi del 36% e del 41% per i procedimenti tra i 15-50 milioni di euro e oltre i 50 milioni di euro rispettivamente.

Il rapporto percentuale degli importi relativi ai procedimenti interrotti rispetto al totale di quelli attivati risulta variabile a livello territoriale (Tabella 16): nel Mezzogiorno raggiunge il 36%, contro una media del 21% e del 29% rispettivamente per Nord e Centro Italia.

Tabella 15. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, per stato del procedimento e classe di importo, somma 2002-2018

Classe di importo	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Importo non segnalato	929	11.736	8%	0	0	-
Fino a 150.000 euro	674	8.713	8%	42	446	9%
Da 150.001 a 500.000 euro	606	4.040	15%	183	1.176	16%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	377	2.089	18%	282	1.533	18%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	911	4.315	21%	2.267	10.456	22%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	354	1.292	27%	3.008	10.704	28%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	150	417	36%	3.863	10.526	37%
Oltre 50.000.000 euro	48	118	41%	4.536	17.216	26%
TOTALE	**4.049**	**32.720**	**12%**	**14.182**	**52.057**	**27%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

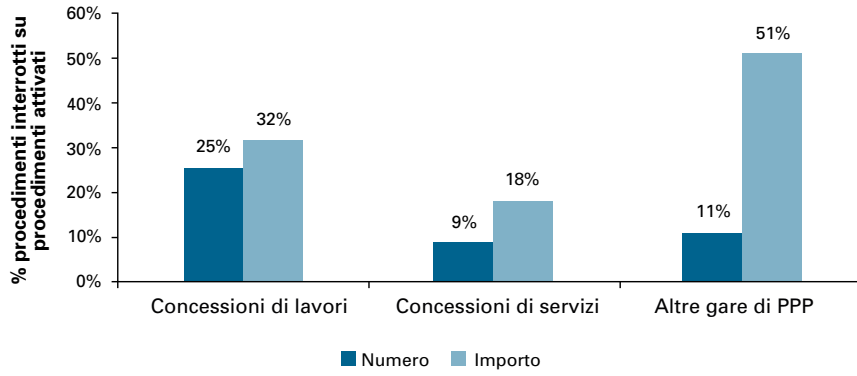
Tabella 16. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, per stato del procedimento e ripartizione geografica, somma 2002-2018

Ripartizione geografica	Numero			Importo (Mln €)		
	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)	Procedimenti interrotti (a)	Procedimenti attivati (b)	(a/b)
Nord	1.847	15.461	12%	5.126	24.966	21%
Centro	830	6.122	14%	2.754	9.522	29%
Mezzogiorno	1.372	11.137	12%	6.302	17.569	36%
TOTALE	**4.049**	**32.720**	**12%**	**14.182**	**52.057**	**27%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

L'incidenza del numero di procedimenti interrotti risulta più marcata tra le concessioni di lavori (25%), mentre per importo sono le altre procedure di PPP a registrare il valore percentuale più alto (51%) (Figura 23).

Figura 23. Mercato PPP dei comuni, incidenza percentuale procedimenti interrotti su procedimenti attivati, per tipo di contratto, somma 2002-2018

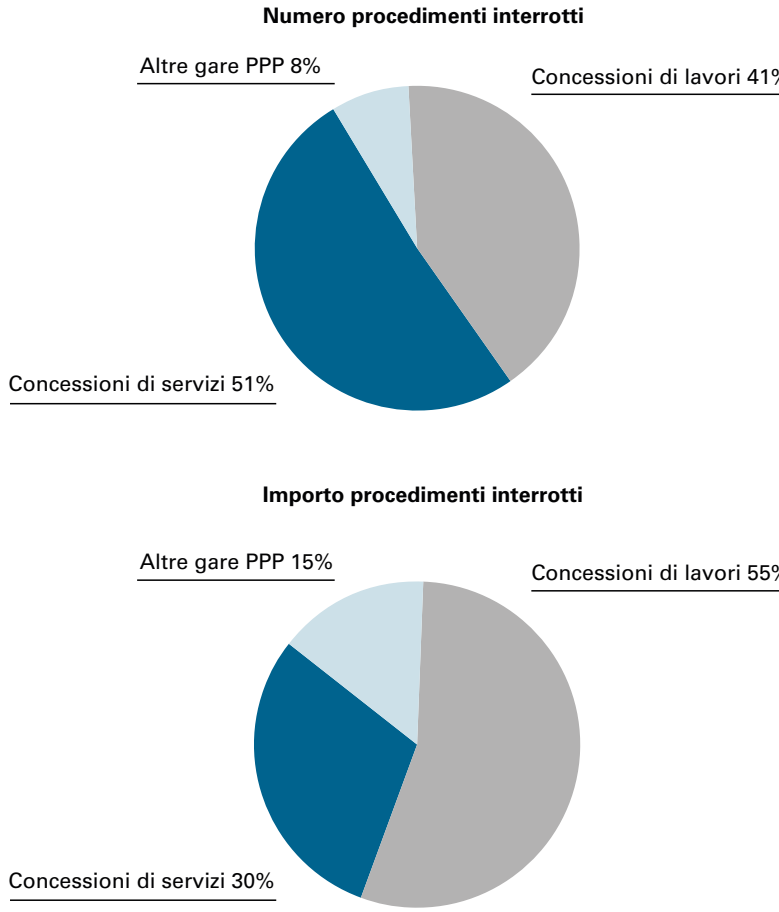


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Nell'intero periodo in osservazione il 51% dei procedimenti interrotti ha riguardato concessioni di servizi e il 41% concessioni di lavori pubblici (Figura 24). Considerando gli importi, le concessioni di lavori pesano per il 55%, le concessioni di servizi il 30% e le altre procedure di PPP il 15%.

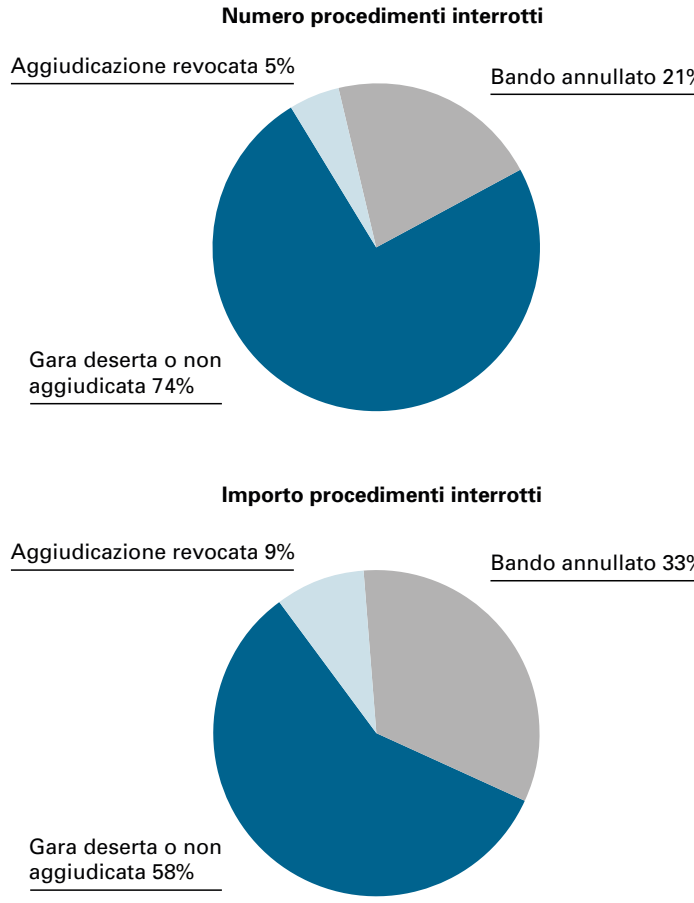
La principale causa di interruzione delle procedure di affidamento riscontrata tra i procedimenti interrotti censiti (Figura 25) è da ricondurre a gare dichiarate deserte, ovvero gare per le quali non sono pervenute offerte, o non aggiudicate per mancanza di offerte valide (74% del totale dei procedimenti interrotti).

Figura 24. Mercato PPP dei comuni, procedimenti interrotti, per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 25. Mercato PPP dei comuni, procedimenti interrotti per causa, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

I PPP dei comuni nel settore dell'energia

Focus 1

1 Premessa

Nei capitoli precedenti sono stati indagati i settori economici verso i quali i comuni destinano i loro interventi realizzati tramite la collaborazione con il privato.

Da tale indagine è emersa l'importanza del settore energetico che, nello specifico, rappresenta il 34% degli importi dei bandi dei comuni[1], a cui fanno seguito ad una certa distanza i bandi nel settore dei trasporti, che corrispondono al 10% degli importi complessivi.

Il mercato del PPP nel settore dell'energia comprende progetti ed interventi di carattere eterogeneo. Ai fini della presente analisi è possibile suddividere tale mercato nei seguenti ambiti o sotto settori: gas, illuminazione pubblica, produzione e distribuzione di energia e riqualificazione energetica. Dall'analisi dei dati di mercato si osserva che in tutti i sotto settori individuati i bandi di gara che hanno comuni come committenti rappresentano la maggioranza per numero (per l'illuminazione si rag-

1 Nel paragrafo 4.3 i dati relativi al settore energia comprendono anche le telecomunicazioni. Queste ultime, tuttavia, rappresentano percentuali molto basse che non incidono sul dato complessivo.

giunge il 92% del totale dei bandi in capo ai comuni). Stessa considerazione se si analizza il lato finanziario dei bandi, con l'eccezione dei bandi di PPP del sotto settore riqualificazione energetica, che presentano importi a base di gara di minore rilievo.

Ciò premesso, vale notare che le iniziative censite possono presentare natura mista, combinandosi in esse interventi di produzione di energia e misure di efficientamento energetico, specie per quanto riguarda la riqualificazione degli edifici pubblici.

Tabella 1. Mercato PPP energia, bandi di gara pubblicati, per sotto settore, somma 2002-2018

Sotto settore	Totale committenti		Comuni		Incidenza % comuni su totale committenti	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
Gas	870	8.709	713	6.298	82%	72%
Illuminazione (a)	1.041	7.181	954	4.034	92%	56%
Produzione e distribuzione energia (b)	2.239	3.528	1.842	2.073	82%	59%
Riqualificazione energetica	282	2.452	162	597	57%	24%
TOTALE PPP ENERGIA	**4.432**	**21.870**	**3.671**	**13.002**	**83%**	**59%**
TOTALE PPP	**35.400**	**95.176**	**28.671**	**37.875**	**81%**	**40%**

a) Comprese, tra le altre, le gare per l'affidamento del servizio energia integrato degli impianti a servizio degli edifici e dell'impianto di pubblica illuminazione.
b) Comprese, tra le altre, le gare per la realizzazione di impianti fotovoltaici integrati su edifici.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il mercato del PPP nel settore dell'energia comprende, in ogni caso, interventi rilevanti e strategici sotto il profilo delle politiche energetiche degli enti locali, chiamati a concorrere agli obiettivi europei in materia di politica energetica, cambiamenti climatici e sicurezza degli approvvigionamenti, tramite significativi investimenti.

Attraverso l'iniziativa promossa nel 2009 dalla Commissione europea denominata *Covenant of Mayors*, ovvero il Patto dei sindaci, gli enti locali hanno assunto un ruolo rilevante nel raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile fissati a livello europeo con riguardo alla riduzione delle emissioni di CO_2 attraverso azioni di pianificazione dei consumi e dell'uso dell'energia. In particolare, l'adozione da parte dei comuni del Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES), finalizzato all'attuazione di politiche locali di miglioramento dell'efficienza energetica, di aumento del ricorso alle fonti di energia rinnovabile e di promozione del risparmio energetico e dell'uso razionale dell'energia, costituisce uno strumento importante nel raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Unione europea al 2020 e, ancor più, nell'ambito del Quadro Energia-Clima 2030 formulato dalla Commissione europea[2].

A tal proposito, il nuovo Patto dei sindaci, avviato nel 2015, ha non solo aumentato gli obiettivi di mitigazione, portando al 40% la riduzione minima di CO_2 entro il 2030 (contro il 20% entro il 2020 fissato precedentemente), ma richiede anche l'adozione di specifiche politiche di adattamento ai cambiamenti climatici in linea con la strategia prefigurata dalla Commissione europea.

Al raggiungimento di tali obiettivi concorrono peraltro, in maniera significativa, anche le risorse stanziate a sostegno delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020, in particolar modo per quanto riguarda il perseguimento dell'Obiettivo Tematico n. 4 volto a "sostenere la transizione verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori" e considerato quale priorità di investimento ai fini della crescita sostenibile[3].

---

2 Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca Europea per gli Investimenti, COM(2015) 80, Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici.

3 In tal senso si vedano le previsioni specifiche dell'Accordo di Partenariato siglato dall'Italia, nonché i dati relativi all'ammontare delle risorse programmate, impegnate e spese dall'Italia per il raggiungimento del suddetto Obiettivo Tematico disponibili al seguente link: https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4

Inoltre, oltre 120 milioni di euro a valere sul Fondo di rotazione di cui all'articolo 5, L. n. 183/1987, per interventi nei settori dell'energia e dell'efficienza energetica, sono previsti dal Programma Operativo Complementare Energia e Sviluppo dei territori 2014-2020 (POC Energia), di cui alla delibera CIPE n. 20 del 28 febbraio 2018[4].

Nei paragrafi successivi sarà analizzato ciascuno dei sotto settori sopra indicati, per quanto riguarda gli interventi che vedono i comuni come committenti sia in termini di dati di mercato che di cornice giuridico-normativa di riferimento.

2 Il gas

2.1 Caratteristiche degli affidamenti e cornice normativa

La distribuzione del gas è un'attività di servizio pubblico che consiste nel trasporto del gas naturale attraverso reti di gasdotti locali per la consegna agli utenti. Il titolare del servizio di distribuzione è l'ente locale, che è tenuto ad affidare il servizio esclusivamente mediante gara per periodi non superiori a 12 anni[5].

4 L'Asse II del Programma finanzia la riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche; per interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici, con una dotazione di 16 milioni di euro, nonchè la realizzazione di reti intelligenti di distribuzione dell'energia (smart grids) e interventi sulle reti di trasmissione strettamente complementari e volti ad incrementare direttamente la distribuzione di energia prodotta da fonti rinnovabili, introduzione di apparati provvisti di sistemi di comunicazione digitale, misurazione intelligente e controllo e monitoraggio come infrastruttura delle "città e delle aree periurbane", con una dotazione di 100 milioni di euro.

5 La scelta del legislatore, con il d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164 recante "Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della Legge 17 maggio 1999, n. 144", è stata quindi nel senso di non commisurare la durata dell'affidamento al periodo di ammortamento tecnico-economico dell'investimento relativo agli impianti - che mediamente è assai più lungo - privilegiando la maggiore frequenza degli avvicendamenti gestionali - su base concorrenziale - e prevedendo l'obbligo di rimborso del valore residuo di ammortamento a carico dei distributori entranti (cfr. S. Ferla, Il servizio pubblico di distribuzione del gas naturale, Maggioli, 2015).

In tale sotto settore i comuni hanno un ruolo rilevante, infatti l'82% di tutti i bandi di PPP ascrivibili al gas degli ultimi 17 anni ha un comune come committente; si tratta di 713 bandi su un totale di 870 (Tabelle 1 e 2). Sono, per la maggior parte, affidamenti tramite contratti di concessione di servizi, 507; mentre le concessioni di lavori si fermano a quota 180 bandi (Tabella 3). Il numero più elevato di bandi di gara si è verificato nel 2011, con 129 bandi. È un valore che rappresenta il picco del trend di crescita che si è rilevato dal 2002 al 2011, a cui ha fatto, però, seguito un crollo nel numero di bandi nel triennio successivo. Solo nel 2015 e nel 2016 si assiste ad una timida ripresa, rispettivamente, con 15 e 21 bandi tra cui un *big deal* nel 2015 (la gara del Comune di Milano per affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e Impianto di Milano). Nel 2017 il dato si ferma a 11 bandi, e nel 2018 a 7: significativamente al di sotto rispetto agli anni precedenti il 2011. Sul versante degli importi, il 72% dei bandi di gara del sotto settore gas è in capo ai comuni (Tabella 1).

Tabella 2. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore gas, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

Anni	Gas	
	Numero	Importo (Mln €)
2002	46	48
2003	68	70
2004	56	92
2005	55	56
2006	39	227
2007	56	81
2008	41	83
2009	41	241
2010	99	398
2011	129	2.267
2012	16	47
2013	4	0
2014	9	3
2015	15	1.655
2016	21	318
2017	11	517
2018	7	194
2002-2018	**713**	**6.298**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 3. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore gas, bandi di gara pubblicati, per procedura, 2002-2018

Anni	Gas					
	Concessioni di lavori		Concessioni di servizi		Altro PPP	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
2002	13	26	32	22	1	0
2003	26	40	40	30	2	0
2004	29	75	27	18	0	0
2005	13	16	42	40	0	0
2006	17	90	22	137	0	0
2007	15	46	39	34	2	0
2008	11	41	30	42	0	0
2009	11	206	27	35	3	0
2010	7	32	92	366	0	0
2011	6	15	122	2.252	1	0
2012	10	17	4	26	2	4
2013	0	0	3	0	1	0
2014	5	2	2	1	2	0
2015	3	15	8	1.640	4	0
2016	7	34	8	283	6	1
2017	4	5	6	512	1	0
2018	3	20	3	174	1	0
2002-2018	**180**	**680**	**507**	**5.612**	**26**	**6**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Il numero rilevante di procedure di affidamento avviate in questo sotto settore nel periodo di riferimento da parte dei comuni è riconducibile, in buona parte, alla necessità di riaffidare con gara le concessioni assentite senza esperire procedure di evidenza pubblica, antecedentemente alla riforma avviata dal d.lgs. n. 164/2000 (c.d. "decreto Letta") che ha sostanzialmente liberalizzato il mercato della distribuzione del gas naturale introducendo la cosiddetta concorrenza per il mercato. A tal proposito, il decreto Letta ha previsto una cessazione anticipata delle concessioni previgenti, secondo termini di scadenza più volte prorogati nel corso degli ultimi anni (da ultimo, articolo 3, comma 2-bis, del d.l. n. 210/2015, convertito nella Legge n. 21/2016).

La disciplina del servizio di trasporto e distribuzione del gas naturale si rinviene in fonti di regolazione di vario livello: la principale fonte legislativa è costituita dal citato d.lgs. n. 164/2000, i cui articoli 14, 15 e 16 individuano la disciplina generale del servizio di distribuzione del gas e le relative modalità di affidamento. Si ricorda, inoltre, l'art. 46-bis del d.l. n. 159/2007, convertito dalla Legge n. 222/2007, che ha demandato a successivi decreti ministeriali la definizione di criteri di gara uniformi per l'affidamento del servizio e l'individuazione degli ambiti territoriali minimi delle gare secondo bacini ottimali di utenza (c.d. "ATEM"), superando così gli ambiti comunali. L'art. 24 del d.lgs. n. 93/2011[6] ha, poi, definitivamente precisato che il servizio di distribuzione del gas debba essere affidato esclusivamente attraverso gara per ATEM.
Tra le norme secondarie di attuazione della disciplina legislativa assumono rilievo:

i. i decreti ministeriali 19 gennaio 2011 e 18 ottobre 2011, che hanno, rispettivamente, suddiviso il territorio nazionale in 177 ATEM e individuato i singoli comuni appartenenti ad ogni ATEM;
ii. il decreto ministeriale 12 novembre 2011 (c.d. "decreto gare", come modificato dal d.m. 20 maggio 2015), che ha, tra l'altro, definito i criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas;
iii. il d.m. 5 febbraio 2013, con cui è stato approvato il contratto di servizio tipo;
iv. il d.m. 22 maggio 2014, con cui sono state approvate le linee guida per il calcolo del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas.

A livello "regolatorio", governano il settore i numerosi atti emanati dall'Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA, già Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico), tra i quali vale citare la delibera n. 113/2013/R/gas (che disciplina l'*iter* procedurale delle eventuali

6 D.lgs.1 giugno 2011, n. 93 "Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonchè abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE".

osservazioni dell'Autorità alle stazioni appaltanti sui bandi di gara) e la deliberazione n. 367/2014/R/gas, recante "Regolazione tariffaria dei servizi di distribuzione e misura del gas per il periodo di regolazione 2014-2019 per le gestioni d'ambito e altre disposizioni in materia tariffaria".
Trova altresì applicazione la disciplina del Codice dei contratti pubblici relativi ai contratti di concessione, la quale si applica anche agli enti aggiudicatori operanti nei settori speciali, ai sensi dell'art. 164, co. 1 del Codice[7].

I rapporti tra concedente e concessionario sono regolati da appositi contratti di servizio, sulla base di un contratto tipo predisposto dall'Autorità di regolazione e approvato dal MISE (d.m. 5 febbraio 2013). La *ratio* complessiva della normativa è quella di promuovere la più ampia partecipazione alle gare, garantendo la *par condicio* degli operatori ed evitando, al contempo, ogni indebito vantaggio in favore dei precedenti gestori; inoltre, si è inteso razionalizzare il sistema complessivo con il superamento della frammentazione delle gestioni precedenti all'entrata in vigore del decreto Letta e con la standardizzazione sia delle modalità di gara sia dei rapporti contrattuali tra concedente e concessionario.

Il nucleo fondamentale della concessione di servizi avente ad oggetto il servizio di distribuzione del gas è l'attività gestionale, accompagnata dalla realizzazione di opere di ampliamento, potenziamento, innovazione degli impianti esistenti. L'art. 14, comma 8 del d.lgs. n. 164/2014 stabilisce, inoltre, l'obbligo del gestore entrante di pagare all'uscente il valore non ammortizzato delle opere realizzate durante il precedente affidamento[8].

7 Cfr. al proposito anche l'art. 128, comma 27-quinquies del d.lgs. n. 56/2017 (c.d. correttivo al Codice dei contratti pubblici).

8 Cfr. precedente nota 2.

Il box mette in evidenza i primi 5 bandi aggiudicati del settore gas con comuni committenti distinti per area geografica.
Tra le gare aggiudicate relative a bandi di comuni ubicati al Centro predomina la gara di Roma Capitale del valore di oltre 1,2 miliardi di euro. Al Nord si rileva la gara aggiudicata del Comune di Milano di importo pari a circa 1,4 miliardi di euro; nel Mezzogiorno la gara aggiudicata del Comune di Olbia del 2006 (circa 49 milioni di euro) rappresenta quella con l'importo più alto nei 17 anni considerati.

Box 1. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore gas, le prime 5 aggiudicazioni per importo, per area geografica, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
NORD				
2015	Milano	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale di Milano 1 Città e Impianto di Milano.	1.369.189.961	UNARETI SPA
2011	Legnano	Concessione del servizio di distribuzione del gas metano nei territori dei comuni di Legnano, Parabiago, Villa Cortese, Vittuone, Buscate, Arconate, Rescaldina, Magnago, Canegrate, Abbiategrasso, Morimondo, Ozzero, Magenta, Mesero e Boffalora sopra Ticino.	144.411.064	AEMME LINEA DISTRIBUZIONE SRL
2006	Bussolengo	Servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Bussolengo.	96.000.000	G.E.I. - GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A
2010	Schio	Concessione del servizio di distribuzione gas naturale per 10 comuni di cui il Comune di Schio e comune capofila (provincia di Vicenza).	52.589.556	PASUBIO GROUP SRL
2010	Valle Mosso	Gestione del servizio distribuzione gas con esecuzione delle opere necessarie alla gestione.	46.000.000	G.E.I. - GESTIONE ENERGETICA IMPIANTI S.P.A

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
CENTRO				
2011	Roma Capitale	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio di Roma Capitale.	1.245.400.000	SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS SPA
2011	Perugia	Affidamento in concessione del servizio pubblico locale di distribuzione e misura del gas nel Comune di Perugia.	139.094.635	ENEL RETE GAS SPA
2011	Prato	Gara 520 - Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Prato.	130.000.000	TOSCANA ENERGIA SPA
2011	Città di Castello	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Città di Castello – CUP: G14I11000000007 - CIG n. 08536294EE.	22.646.436	SIENERGIA SPA
2011	Cerveteri	Affidamento in concessione della gestione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Cerveteri.	19.000.000	SOCIETA' ITALIANA PER IL GAS SPA
MEZZOGIORNO				
2006	Olbia	Progettazione ed esecuzione della realizzazione e gestione della rete del gas nel centro urbano di Olbia, nelle frazioni e per le zone artigianali, industriali e commerciali.	48.800.000	FIAMMA 2000 SPA
2011	Castellammare di Stabia	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Castellammare di Stabia - CIG 1203707270.	26.000.000	COMPAGNIA NAPOLETANA DI ILLUMINAZIONE E SCALDAMENTO COL GAS SPA (NAPOLETANA-GAS)

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2008	Orroli	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per la realizzazione e gestione della rete gas metano dei centri abitati, delle aree commerciali e produttive dei comuni appartenenti al Bacino N°17.	22.170.541	SIDIGAS SPA
2004	Ischia	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per l'affidamento in concessione, per la realizzazione e gestione del servizio di trasporto e distribuzione gas metano nel comune di Ischia, con il sistema del *project financing*.	20.520.875	SOCIETA' ISCHIA GAS SRL
2011	Giugliano in Campania	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Giugliano in Campania - CIG 0855282906.	20.400.000	COMPAGNIA NAPOLETANA DI ILLUMINAZIONE E SCALDAMENTO COL GAS SPA (NAPOLETANA-GAS)

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3 L'illuminazione pubblica

3.1. Caratteristiche degli affidamenti e cornice normativa

L'illuminazione pubblica rappresenta un servizio di pubblica utilità di rilevanza economica, contribuendo in modo significativo al benessere della collettività ed essendo, come tale, soggetto a obblighi di continuità e sicurezza. Gli impianti di pubblica illuminazione sono definiti dalla normativa europea come: «installazioni luminose fisse che hanno lo scopo di fornire buona visibilità agli utenti delle aree pubbliche di traffico esterne durante le ore di buio per contribuire allo scorrimento, alla sicurezza del traffico e alla sicurezza pubblica»[9].

Il servizio di pubblica illuminazione svolge un ruolo essenziale per la vita cittadina, perseguendo le seguenti importanti funzionalità: i. garantire la visibilità nelle ore buie, dando la migliore fruibilità sia delle infrastrutture che degli spazi urbani secondo i criteri di destinazione urbanistica; ii. garantire la sicurezza per il traffico veicolare; iii. conferire un maggiore senso di sicurezza fisica e psicologica alle persone; iv. aumentare la qualità della vita sociale con l'incentivazione delle attività serali; v. valorizzare le strutture architettoniche e ambientali.

La rilevante necessità di realizzare nuovi impianti di pubblica illuminazione, nonché di ammodernare, riqualificare ed estendere la rete esistente, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia, con particolare riferimento al "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (PAN GPP - Piano d'azione

9 La giurisprudenza ha espressamente affermato che il servizio di illuminazione pubblica rappresenta un servizio pubblico locale a rilevanza economica, posto che «le attività afferenti alla messa a norma, adeguamento, manutenzione e gestione della rete e degli impianti di illuminazione pubblica insistenti sul territorio comunale configurano un servizio pubblico locale, attesa la loro utilità per obiettive esigenze della collettività e la loro funzionalità al perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile» (cfr. Cons. di Stato sez. V, 25 novembre 2010, n. 8232; nonché n. 4339/2013).

Nazionale per il *green public procurement*)[10] spiega il largo ricorso agli strumenti di PPP da parte dei comuni in questo settore.
Il 92% dei bandi di PPP pubblicati dal 2002 al 2018 relativi all'illuminazione pubblica è, infatti, in capo ai comuni; si tratta di 954 bandi su 1.041 complessivi. In termini finanziari su un totale di oltre 7,1 miliardi di euro riconducibili ai bandi di PPP aventi ad oggetto l'illuminazione, poco più di 4 miliardi (56%) riguarda i comuni (Tabella 1). È un mercato in continua crescita, si parte dai 4 bandi del 2002 fino ad arrivare a 225 nel 2018. Stessa crescita si rileva anche dal lato degli importi, passati in 17 anni da 1 milione nel 2002 a 862 milioni di euro nel 2018 (Tabella 4).

Tabella 4. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore illuminazione, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

Anni	Illuminazione	
	Numero	Importo (Mln €)
2002	4	1
2003	7	12
2004	12	25
2005	19	71
2006	22	59
2007	23	40
2008	33	126
2009	15	74
2010	33	146
2011	34	288
2012	43	237
2013	59	208
2014	77	349
2015	108	436
2016	105	567
2017	135	532
2018	225	862
2002-2018	**954**	**4.034**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

10 Il decreto interministeriale 11 aprile 2008, ai sensi dell'articolo 1, commi 1126 e 1127, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha approvato il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (Pan Gpp).

In considerazione del citato Piano di azione e in attuazione dell'art. 34 del Codice dei contratti pubblici[11] il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con d.m. del 28 marzo 2018 ha, peraltro, adottato, i criteri ambientali minimi (c.d. CAM) per il servizio di illuminazione pubblica, i quali specificano dal punto di vista tecnico taluni contenuti e caratteristiche della documentazione a base di gara, al fine di garantire la funzionalità e la compatibilità dell'affidamento del servizio in questione e del connesso adeguamento tecnologico degli impianti di illuminazione pubblica ai criteri di sostenibilità ambientale definiti nel Piano di azione, del quale formano parte integrante[12].

La fattibilità e convenienza - sia per l'amministrazione pubblica sia per gli operatori privati - della realizzazione in PPP degli impianti di illuminazione pubblica risiedono principalmente nella possibilità di utilizzare fondi pubblici e nella opportunità di combinare insieme diverse tipologie di in-

11 Il citato art. 34 stabilisce che le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento nella documentazione progettuale e di gara almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei Criteri ambientali minimi, adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

12 Ai sensi del citato decreto, in vigore dal 28.08.2018, il servizio di illuminazione pubblica comprende:

- *la gestione degli impianti di illuminazione pubblica che (a sua volta, è costituita da: la conduzione degli impianti di illuminazione; la manutenzione ordinaria e straordinaria conservativa degli impianti di illuminazione; la verifica periodica, con cadenza prestabilita a seconda del livello degli impianti di illuminazione);*
- *inoltre può comprendere: a) la fornitura di energia elettrica per l'alimentazione degli impianti di illuminazione pubblica ed eventualmente per l'alimentazione degli impianti di segnaletica luminosa; b) un censimento degli impianti di illuminazione pubblica a cura del fornitore; c)la definizione di un progetto definitivo ovvero esecutivo degli interventi di riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica e la eventuale realizzazione dei lavori previsti da un progetto esecutivo degli interventi di riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica, laddove ricorrano i casi previsti dall'articolo 59, comma 1 e 1-bis del Codice dei contratti pubblici; d) altre attività inerenti la conduzione o la manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica aggiuntive rispetto a quanto già indicato; e) la gestione degli impianti di segnaletica luminosa.*

Cfr. anche il d.m. 27 settembre 2017 "Criteri ambientali minimi per l'acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica".

terventi, tra i quali, in primo luogo, la realizzazione di misure di risparmio ed efficienza energetica e la successiva gestione delle stesse misure. Per far fronte allo specifico fabbisogno relativo al servizio di illuminazione pubblica, sono stati, infatti, anche costituiti e/o destinati fondi pubblici di diversa provenienza (sia nazionale che europea) cui poter accedere per il finanziamento dei citati interventi sia sotto forma di contributo in conto capitale che sotto forma di incentivo (ad esempio è il caso dei certificati bianchi o Titoli di Efficienza Energetica).

Le forme di affidamento più frequentemente utilizzate nello specifico settore in esame sono: a.) l'appalto di servizi mediante finanziamento tramite terzi (FTT); b.) la concessione di servizi e c.) la concessione di lavori pubblici affidata con procedure ad iniziativa privata o pubblica.
Il finanziamento tramite terzi è definito dal d.lgs. n. 115/2008 come un «accordo contrattuale che comprende un terzo, oltre al fornitore di energia e al beneficiario della misura di miglioramento dell'efficienza energetica, che fornisce i capitali per tale misura e addebita al beneficiario un canone pari a una parte del risparmio energetico conseguito avvalendosi della misura stessa[13]». Il meccanismo del FTT si inserisce solitamente nell'ambito di un *Energy Performance Contract* (EPC), il quale presenta un profilo di rischio tipico e consistente nel raggiungimento e nel mantenimento del livello di risparmio energetico prefissato.

La concessione di lavori pubblici e la concessione di servizi, che costituiscono forme di PPP per espresso riferimento del Codice dei contratti pubblici, sono, invece, suscettibili di essere accompagnate da una struttura di finanziamento in *project financing*.
Frequentemente, nella prassi, le concrete operazioni contrattuali riguardanti il servizio di illuminazione pubblica presentano, in realtà, caratteristiche riconducibili a più di una delle figure contrattuali sopra menzionate, ingenerando dubbi sulla corretta qualificazione giuridica di esse.

13 Cfr. art. 2, comma 1, lett. m) del d.lgs. 115/2008, all'art. 2, comma 1, lett. m) il soggetto "terzo" indicato dalla norma può essere una Energy Service Company ("ESCo").

Tabella 5. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore illuminazione, bandi di gara pubblicati, per procedura, 2002-2018

Anni	Illuminazione					
	Concessioni di lavori		Concessioni di servizi		Altro PPP	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
2002	2	1	2	0	0	0
2003	4	8	2	4	1	0
2004	5	7	6	18	1	0
2005	6	17	12	54	1	0
2006	9	6	13	53	0	0
2007	8	10	14	30	1	0
2008	5	10	28	116	0	0
2009	3	5	12	68	0	0
2010	5	27	28	119	0	0
2011	7	53	26	235	1	0
2012	11	42	30	195	2	0
2013	7	30	50	176	2	2
2014	14	54	59	291	4	4
2015	27	135	72	293	9	8
2016	15	216	73	335	17	16
2017	44	144	85	386	6	2
2018	78	328	138	532	9	1
2002-2018	**250**	**1.094**	**650**	**2.907**	**54**	**33**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Dai dati di mercato emerge, per gli anni considerati, che poco più del 68% dei bandi dei comuni per illuminazione pubblica hanno riguardato l'affidamento di concessioni di servizi, che rappresentano anche la tipologia di contratto più corposa dal punto di vista finanziario, superando i 2,9 miliardi di euro complessivi.

Nell'ambito del contratto di concessione, tipicamente, il concessionario assume l'obbligo di provvedere a propria cura e spese alla gestione e alla manutenzione degli impianti per tutta la durata contrattuale. In particolare il concessionario esegue tutte le prestazioni necessarie al mantenimento

e al corretto funzionamento degli impianti, garantendone lo stato di efficienza, in conformità alle leggi vigenti ed alle norme di sicurezza, a fronte di un corrispettivo versato dall'amministrazione, di norma composto da tre voci: i. gestione e manutenzione degli impianti; ii. fornitura di energia elettrica (calcolata in base al consumo storico); iii. ammortamento dell'investimento iniziale e/o di eventuali investimenti non programmabili.

Nella maggioranza dei casi gli affidamenti per la gestione integrata del servizio di pubblica illuminazione combinano, in tutto o in parte, le seguenti attività:

- presentazione del Piano regolatore illuminotecnico comunale (P.R.I.C.);
- elaborazione di diagnosi energetiche;
- progettazione ed esecuzione di nuovi impianti o di interventi di adeguamento normativo, messa in sicurezza di impianti esistenti;
- progettazione ed esecuzione di interventi di riqualificazione tecnologica per il conseguimento di un risparmio energetico ed economico;
- progettazione ed esecuzione di interventi di contenimento dell'inquinamento luminoso;
- realizzazione di sistemi di telecontrollo e telerilevamento;
- erogazione del servizio di pubblica illuminazione;
- fornitura di energia elettrica;
- manutenzione ordinaria e programmata preventiva.

Il finanziamento per la realizzazione di nuovi impianti, o per la progettazione ed esecuzione dei lavori per la messa in sicurezza e l'adeguamento normativo degli impianti, è effettuato con anticipazione delle risorse da parte del concessionario, che, successivamente, recupera l'investimento (oneri finanziari compresi) mediante l'introito di ratei d'ammortamento, secondo le previsioni di un piano di ammortamento finanziario proposto dal medesimo concessionario in sede di offerta[14].

14 Tale rateo d'ammortamento, proposto dal concessionario in rapporto all'entità delle opere, al montante dell'investimento e al tasso d'interesse applicato, debitamente motivato in sede d'offerta, è corrisposto annualmente dall'amministrazione e fa parte integrante del canone, a partire dalla data di presa in consegna degli impianti.

Di seguito sono indicati i primi 5 bandi dei comuni aggiudicati nel sotto settore illuminazione per le aree geografiche: Nord, Centro e Mezzogiorno. Si può osservare che la gara per la concessione del servizio globale di gestione degli impianti di illuminazione pubblica semaforici e tecnologici del Comune di Ravenna, dell'importo di oltre 75 milioni di euro, è la gara che ha il valore più elevato tra tutti i bandi aggiudicati negli anni 2002-2018. Le altre gare hanno una taglia finanziaria compresa tra i 52.440.000 euro del Comune di Lecce e gli 11.280.000 euro del Comune di Terracina.

Box 2. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore illuminazione, le prime 5 aggiudicazioni per importo, per area geografica, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
NORD				
2012	Ravenna	Gara per la concessione del servizio globale di gestione degli impianti di illuminazione pubblica semaforici e tecnologici.	75.615.347	C.P.L. CONCORDIA SOC. COOP.
2016	Varese	Gara 63993267 - Affidamento in concessione del servizio di illuminazione pubblica, efficientamento energetico, adeguamento normativo e rifacimento *ex novo* dei punti luce.	40.050.000	HERA LUCE SRL
2015	Parma	Affidamento di un contratto di rendimento energetico per impianti di illuminazione pubblica consistente in gestione impianti e rispetto degli obiettivi di consumo massimo di energia elettrica, manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, pronto intervento e la realizzazione degli interventi iniziali di riqualificazione energetica.	37.889.996	GEMMO SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2014	Desenzano del Garda	Gara di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 278 del D.P.R. 207/2010, per l'affidamento della concessione del servizio energia e gestione elettrica degli edifici, degli impianti e della rete di illuminazione pubblica della Città di Desenzano del Garda e della progettazione definitiva ed esecutiva e realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica mediante un contratto di rendimento energetico ai sensi del D.Lgs. 115/08 - Finanziamento tramite terzi.	33.861.720	YOUSAVE SPA
2016	Asti	Concessione del servizio di pubblica illuminazione.	26.306.438	ASTI SERVIZI PUBBLICI SPA
		CENTRO		
2011	Prato	Gara n. 524 per l'affidamento della gestione del servizio pubblica illuminazione e la realizzazione di interventi di adeguamento normativo ed efficientamento energetico degli impianti comunali mediante il ricorso al finanziamento tramite terzi.	36.626.550	CITELUM SA
2008	Guidonia Montecelio	Concessione del servizio di illuminazione pubblica del Comune di Guidonia Montecelio.	28.454.500	ENEL SOLE SRL
2012	Viterbo	Gara n. 03/2012 - Gestione del servizio di illuminazione pubblica e realizzazione di interventi di efficienza energetica, di messa a norma e di adeguamento normativo sugli impianti comunali con l'opzione del finanziamento tramite terzi.	25.080.736	GEMMO SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2014	Recanati	Gara di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 278 del D.R.P. 207/2010 e dell'art. 153 comma 19 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento della concessione del servizio di gestione, manutenzione e riqualificazione della pubblica illuminazione.	14.626.865	ASTEA SPA
2011	Terracina	Servizio di riqualificazione energetica, della gestione, esercizio, manutenzione ordinaria, degli impianti di pubblica illuminazione e semaforici, mediante il finanziamento tramite terzi (FTT) - CIG 06725627B6.	11.280.000	GEMMO SPA
MEZZOGIORNO				
2011	Lecce	Gara per la gestione del servizio di illuminazione pubblica e realizzazione di interventi di efficienza energetica e di adeguamento normativo sugli impianti comunali, con l'opzione del finanziamento tramite terzi.	52.440.000	GEMMO SPA
2015	Altamura	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 278 del DPR 207/2010 e s.m.i. e dell'art. 153 comma 19 del D.Lgs. 163/2006, per l'affidamento in concessione del servizio di gestione, manutenzione, opere di riqualificazione e messa a norma degli impianti della pubblica illuminazione e approvvigionamento energia.	35.040.494	MAGGI MICHELE SRL

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2011	Olbia	Appalto per la gestione integrata del servizio di illuminazione pubblica, realizzazione di interventi di efficienza energetica e di adeguamento normativo sulla rete e progettazione, messa in opera e/o manutenzione di impianti fotovoltaici - Finanziamento tramite terzi.	34.632.652	GEMMO SPA
2009	Quartu Sant'Elena	Servizi di gestione integrata degli impianti di illuminazione pubblica e realizzazione di interventi di efficienza energetica, e rifacimento e adeguamento normativo degli impianti - Finanziamento tramite terzi - CIG 0257896681.	33.165.993	SMAIL SPA
2014	Cerignola	Gara per l'affidamento del servizio di gestione, esercizio, manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impianto di pubblica illuminazione ivi comprese le attività di messa a norma, ammodernamento tecnologico e funzionale, realizzazione di un sistema di telegestione e telecontrollo punto - punto di tipo aperto, nonché delle attività finalizzate al conseguimento del risparmio energetico mediante il ricorso al finanziamento tramite terzi.	32.000.000	ENGIE SERVIZI SPA

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

4 La produzione e la distribuzione di energia

4.1. Caratteristiche degli affidamenti e cornice normativa

Nell'ambito del mercato del PPP del settore energetico, il sotto settore della produzione e distribuzione di energia è il più consistente in termini di numero di bandi (Tabella 1): 2.239 su un totale di 4.432[15]. L'82% dei bandi del sotto settore produzione e distribuzione di energia vede i comuni come committenti, confermando il ruolo di primo piano di tali enti nel mercato energetico finanziato con gli strumenti di PPP (Tabella

Tabella 6. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore produzione e distribuzione energia, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

Anni	Produzione e distribuzione energia	
	Numero	Importo (Mln €)
2002	10	0
2003	3	8
2004	6	4
2005	12	28
2006	17	77
2007	28	85
2008	66	202
2009	151	209
2010	429	734
2011	240	270
2012	484	189
2013	286	81
2014	25	24
2015	22	109
2016	17	34
2017	8	14
2018	38	6
2002-2018	**1.842**	**2.073**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

15 Ciò nonostante è il sotto settore gas, con meno di un terzo di bandi, a pesare di più in termini finanziari, con un valore dei bandi che supera gli 8,7 miliardi.

1). Analizzando i dati di mercato si evince con chiarezza che è negli anni 2009-2013 che i comuni si avvalgono maggiormente delle forme partenariali in questo sotto settore (sempre oltre i 100 bandi): nel 2010 si assiste al picco degli importi dei bandi pubblicati, pari a 734 milioni di euro, mentre nel 2012 si raggiunge il numero più elevato di bandi, 484. Successivamente si assiste ad un crollo dei bandi, che si riducono a 8 nel 2017 mentre nel 2018 raggiungono quota 38 bandi per un valore però di solo 6 milioni di euro (Tabella 6).

Gli strumenti di PPP sono stati usati dai comuni, soprattutto, per realizzare progetti infrastrutturali legati alla produzione di energia da fonti rinnovabili.
Il concorso del settore pubblico alla realizzazione degli investimenti necessari al raggiungimento degli obiettivi di produzione di energia da fonte rinnovabile fissati in sede europea è, infatti, condizionato dalla forte contrazione della spesa pubblica e dalla possibilità di ricorso al debito, al fine del rispetto del Patto di Stabilità. Il ricorso al capitale privato rappresenta, quindi, per gli enti locali, la principale alternativa per il raggiungimento degli obiettivi di autosufficienza energetica. In particolare i settori in cui si è più diffusamente sviluppato il ricorso al PPP per la realizzazione e la gestione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (c.d. FER) sono i seguenti: fotovoltaico; eolico; idroelettrico; geotermico; biomasse[16].

16 La Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 "Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", definisce la biomassa come «la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani». Le soluzioni impiantistiche variano per tipo di biomassa, tecnologia utilizzata e prodotto finale (solo energia elettrica, combinata con produzione di calore, solo energia termica). Il Piano di Azione Nazionale per le energie rinnovabili (PAN) pubblicato nel giugno 2010, in recepimento della Direttiva 2009/28/CE, costituisce un importante punto di partenza per individuare le azioni più adeguate per promuovere lo sviluppo delle fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi comunitari. Sulla base delle indicazioni della Direttiva, il PAN, oltre a fornire una sintesi della politica nazionale in materia di energie rinnovabili, indica: il consumo finale di energia previsto per il periodo 2010-2020; il contributo totale di ogni tecnologia per le energie rinnovabili al conseguimento degli obiettivi vincolanti fissati per il 2020, e la traiettoria indicativa provvisoria per le quote di energia da fonti rinnovabili nei settori dell'elettricità, del riscaldamento e del raffreddamento, e dei trasporti. Il PAN descrive, inoltre, le politiche e

Le amministrazioni hanno espresso, in particolare, una consistente domanda con riferimento all'installazione di pannelli fotovoltaici su edifici pubblici come sedi di uffici ed edifici scolastici, al fine di coprirne e razionalizzarne il fabbisogno energetico, anche attraverso l'abbinamento della produzione di energia a misure di efficienza e risparmio energetico. Tali interventi hanno, peraltro, fruito degli incentivi messi a disposizione dai provvedimenti che si sono via via succeduti, in base ai quali gli investimenti, sia pubblici che privati, in fonti di energia rinnovabile hanno potuto giovare delle misure legate al Conto Energia[17], consistenti in un

i regimi di sostegno finalizzati a promuovere l'uso di energia da fonti rinnovabili. Per quanto riguarda la biomassa vengono indicate le misure specifiche volte a promuovere l'uso di energia da biomassa, fornendo una valutazione della fornitura di biomassa disponibile a livello interno e la necessità di importarla, distinguendo biomassa proveniente dalla silvicoltura, biomassa proveniente dall'agricoltura e dalla pesca, e biomassa proveniente da rifiuti. Fornisce anche indicazioni circa lo sfruttamento di nuove risorse della biomassa per usi diversi, tenendo conto della necessità di gestire le risorse della biomassa in maniera sostenibile.

17 Il Conto Energia è stato introdotto in Italia con la direttiva 2001/77/CE recepita con il d.lgs. n. 387 del 2003. Il meccanismo è diventato operativo con l'entrata in vigore dei decreti interministeriali del 28/07/2005 e del 06/02/2006 (I Conto Energia) che hanno introdotto il sistema di finanziamento in conto esercizio della produzione elettrica. Con il d.m. 19/02/2007 (II Conto Energia) sono state introdotte alcune novità come l'applicazione della tariffa incentivante su tutta l'energia prodotta dall'impianto, la semplificazione delle regole di accesso alle tariffe incentivanti e la differenziazione delle tariffe anche in funzione del tipo di integrazione architettonica e della taglia dell'impianto. È stato inoltre previsto un premio per impianti fotovoltaici abbinati all'uso efficiente dell'energia. Nel 2010, con il d.m. 06/08/2010 è entrato in vigore il III Conto Energia, applicabile agli impianti entrati in esercizio a partire dal 1 gennaio 2011 e fino al 31 maggio 2011, che ha introdotto specifiche tariffe per impianti fotovoltaici integrati con caratteristiche innovative e impianti fotovoltaici a concentrazione. Con la Legge n. 129/2010 (cosiddetta "Legge salva Alcoa") sono poi state confermate le tariffe dell'anno 2010 del II Conto Energia a tutti gli impianti in grado di certificare la conclusione dei lavori entro il 31 dicembre 2010 e di entrare in esercizio entro il 30 giugno 2011. Dopo l'emanazione del d.lgs. n. 28/2011 è stato pubblicato il d (IV Conto Energia) che ha definito il meccanismo di incentivazione riguardante gli impianti entrati in esercizio dopo il 31 maggio 2011 con l'obiettivo di allineare il livello delle tariffe all'evoluzione dei costi della tecnologia fotovoltaica e di introdurre un limite di costo cumulato annuo degli incentivi, fissato in 6 miliardi di euro. Con l'avvicinarsi del limite di costo individuato dal IV Conto Energia è stato pubblicato il d.m. 05/07/2012 (V Conto Energia) che ha confermato in parte le disposizioni previste dal d.m. 05/05/2011 e ha fissato il costo cumulato degli incentivi pari a 6,7 miliardi di euro. Il GSE (Gestore dei Servizi Energetici SpA) è il soggetto responsabile dell'attuazione e della gestione del meccanismo, che provvede all'assegnazione, all'erogazione, alla revoca degli incentivi, curandone anche le verifiche. Il 6 luglio 2013 è terminato il V Conto energia senza l'emanazione di un nuovo piano di incentivi sull'energia prodotta, sostituito però dalla possibilità di detrazione fino al 50% delle spese di impianto come spese per ristrutturazioni edilizie e mantenendo la possibilità sia di vendere l'energia autoprodotta

contributo finanziario per kWh di energia prodotta per un certo periodo di tempo (fino a 20 anni), variabile a seconda della dimensione o tipologia di impianto e fino a un tetto massimo di MWp di potenza complessiva generata da tutti gli impianti o a un tetto massimo di somma incentivabile. Le disposizioni di incentivazione del Conto Energia non sono state più applicate dal 6 luglio 2013, dopo il raggiungimento del tetto di 6,7 miliardi di euro. Il d.m. 5 maggio 2011 ha stabilito le regole per l'accesso agli incentivi per l'installazione di impianti fotovoltaici nel periodo dal 1 giugno 2011 fino al 2016, che segnava il raggiungimento della c.d. *grid parity* (ovvero il punto in cui l'energia elettrica prodotta per mezzo di impianti alimentati a fonti energetiche rinnovabili ha lo stesso prezzo dell'energia prodotta tramite fonti energetiche convenzionali cioè le fonti fossili).

Il d.m. 06/07/2012 ha, quindi, introdotto i meccanismi di incentivazione poi ripresi dal d.m. 23/06/2016, in sostituzione dei Certificati Verdi e delle tariffe onnicomprensive del d.m. 18/12/2008, ai quali potevano accedere tutti gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili diverse da quella solare (eolici, idroelettrici, geotermoelettrici, a biomassa, a biogas, a gas di depurazione, a gas di discarica, a bioliquidi) di piccola, media e grande taglia, entrati in esercizio a partire dal 1 gennaio 2013. Successivamente al 2016 hanno mantenuto la possibilità di accedere agli incentivi solamente gli impianti ammessi in posizione utile all'esito di c.d. procedure d'asta e procedure di iscrizione nei Registri previsti a partire dal decreto del 2012 e per i quali non fossero scaduti i termini di entrata in esercizio.

La produzione di energia da fonte rinnovabile continua, comunque, ad essere incentivata attraverso diverse misure, sia legate alla produzione di energia rinnovabile - da ultimo attraverso il d.m. 4 luglio 2019[18] - che

in eccesso oltre alla copertura parziale o totale dei propri consumi elettrici, sia di accedere al meccanismo dello scambio sul posto, fattori che possono rendere l'investimento ancora conveniente in termine di tempi di ritorno dell'investimento e successivo guadagno.

18 In continuità con il d.m. 06/07/2012 e il d.m. 23/06/2016, da cui eredita parte della struttura, il d.m. 04/07/2019 ha il fine di promuovere, attraverso un sostegno economico, la diffusione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di piccola, media e

alla realizzazione di misure di risparmio ed efficienza energetica, come il meccanismo dei Certificati Bianchi, regolamentato dal d.m. del Ministro dello Sviluppo Economico 11 gennaio 2017, così come modificato dal d.m. 10 maggio 2018[19].

Le operazioni di PPP nel settore dell'energia sono particolarmente adatte, nella maggioranza dei casi, ad essere finanziate attraverso finanziamenti strutturati in *project financing*, grazie all'affidabilità dei flussi di cassa derivanti dall'esercizio delle infrastrutture e dei servizi ad esse connessi. Le operazioni di PPP nel settore delle energie rinnovabili presentano, infatti, una buona capacità di generare reddito nella fase operativa della gestione, attraverso ricavi da utenza, che consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento. Tali operazioni, di norma,

grande taglia. Gli impianti che possono beneficiare degli incentivi previsti dal Decreto sono quelli fotovoltaici di nuova costruzione, eolici on shore, idroelettrici e infine quelli a gas di depurazione. Potranno presentare richiesta di accesso agli incentivi solo gli impianti risultati in posizione utile nelle graduatorie di una delle sette procedure concorsuali di registro o asta al ribasso sul valore dell'incentivo, redatte dal GSE sulla base di specifici criteri di priorità. L'iscrizione ai registri o alle aste può essere effettuata per impianto singolo o per più impianti in forma aggregata, purché tutti di nuova costruzione. Per i soli impianti risultati in posizione utile, effettuata la valutazione tecnica e amministrativa dei requisiti previsti, il GSE dispone l'accesso agli incentivi.

19 I Certificati Bianchi, o Titoli di Efficienza Energetica (TEE) sono titoli negoziabili che certificano i risparmi energetici conseguiti negli usi finali di energia, realizzando interventi di incremento dell'efficienza energetica. Il sistema dei Certificati Bianchi è un meccanismo di incentivazione che si basa su un regime obbligatorio di risparmio di energia primaria per i distributori di energia elettrica e gas naturale con più di 50.000 clienti finali. Per ogni anno d'obbligo, dal 2017 al 2020, sono stati fissati gli obiettivi di risparmio che i distributori devono raggiungere attraverso la realizzazione di interventi di efficienza energetica. I soggetti obbligati possono adempiere alla quota d'obbligo di risparmio in due modi:

1. *realizzando direttamente o attraverso le società da essi controllate, o controllanti, i progetti di efficienza energetica ammessi al meccanismo;*
2. *acquistando i titoli dagli altri soggetti ammessi al meccanismo, ovvero altri distributori, ESCO certificate o utenti finali pubblici o privati che hanno nominato un EGE certificato.*

Per ogni TEP (Tonnellata Equivalente di Petrolio) di risparmio conseguito grazie alla realizzazione dell'intervento di efficienza energetica, viene riconosciuto un Certificato per tutta la sua vita utile stabilita dalla normativa per ogni tipologia di progetto (da 3 a 10 anni). I soggetti volontari e i soggetti obbligati scambiano i CB sulla piattaforma di mercato gestita dal GME o attraverso contrattazioni bilaterali.
Si veda, in ogni caso, al proposito la Guida Operativa del GSE sui Certificati Bianchi, adottata con decreto direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 30 aprile 2019.

non dovrebbero necessitare, quindi, di risorse pubbliche a fondo perduto per raggiungere l'equilibrio economico-finanziario. Le buone capacità di autofinanziamento consentono piuttosto di ipotizzare anche meccanismi di retrocessione dei ricavi o di energia a favore del partner pubblico.

Il contratto di concessione di lavori pubblici consente di affidare al soggetto privato (concessionario) il diritto di costruire e gestire un impianto di produzione di energia, e di percepire, così, i proventi derivanti dalla vendita dell'energia prodotta per un periodo di tempo predeterminato. Il concessionario assume l'alea di gestione degli impianti realizzati e li gestisce sino alla scadenza del contratto, quando ritrasferisce gli impianti nella disponibilità dell'amministrazione concedente.

La concessione può prevedere, in particolare, a favore del concessionario:
- la riscossione della tariffa incentivante o dei certificati verdi[20] in relazione al valore dell'energia prodotta dagli impianti;
- la riscossione di una tariffa per l'energia prodotta ed eventualmente messa in rete in quanto non destinata all'autoconsumo.

Da parte sua l'amministrazione concedente può richiedere al concessionario:
- un corrispettivo per l'uso degli spazi pubblici dove verranno installati gli impianti (pannelli fotovoltaici, impianti eolici, ecc.);
- la retrocessione di una percentuale di ricavi del concessionario;
- la fornitura di energia.

20 Il d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, "di attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE" ha riformato il sistema di incentivazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, prevedendo, tra l'altro, che l'attuale sistema di mercato basato sui Certificati Verdi (CV) venga sostituito gradualmente da un sistema di tipo feed-in tariff. Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in funzione entro il 31 dicembre del 2012 hanno continuato a ricevere CV mentre, a partire dal 2013, i nuovi impianti hanno ricevuto la sola tariffa fissa relativamente all'energia prodotta.

Il seguente box illustra i primi 5 bandi aggiudicati nel settore della produzione e distribuzione di energia per ciascuna area geografica. L'affidamento in concessione per la realizzazione e gestione del sistema di teleriscaldamento sul territorio del Comune di Alessandria del valore di oltre 95 milioni di euro rappresenta la gara con l'importo maggiore registrata nei 17 anni in esame. Con le sole eccezioni delle gare aggiudicate dei Comuni di Bari, Bisaccia e Mignano Monte Lungo, gli altri bandi non superano il valore di 50 milioni di euro.

Box 3. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore produzione e distribuzione energia, le prime 5 aggiudicazioni per importo, per area geografica, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
NORD				
2015	Alessandria	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 153 comma 19 del D.Lgs. 163/2006 per l'affidamento in concessione per la realizzazione e gestione del sistema di teleriscaldamento sul territorio del Comune di Alessandria.	95.200.460	EGEA PT SRL
2006	Novara	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 per progettazione definitiva ed esecutiva e realizzazione Rete di Teleriscaldamento Città di Novara, gestione tecnica, funzionale ed economica delle opere realizzate, con il sistema del *project financing*.	45.237.550	PESSINA COSTRUZIONI SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2010	San Fiorano	*Project financing* a gara unica per la progettazione, realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico di potenza non inferiore a 6 MWP e opere connesse su area di proprietà comunale.	21.096.589	MATTIOLI SPA
2009	Valtournenche	*Project financing* a gara unica per la progettazione, realizzazione e gestione di un impianto di generazione combinata di energia termica ed elettrica per alimentare una nuova rete di teleriscaldamento urbano nella frazione Breuil Cervinia Valtournenche - Aosta.	16.500.000	METAN ALPI ENERGIA SRL
2011	San Felice sul Panaro	Gara per la progettazione definitiva - esecutiva, realizzazione e mantenimento in efficienza di 1 impianto fotovoltaico, suddiviso in 3 campi da 0,999 MWp cad. e quindi di potenza complessiva pari a 2,99 MWp circa, sito nel Comune di San Felice sul Panaro - loc. polo industriale, mediante locazione finanziaria di opera pubblica ex art. 160 bis D.Lgs. 163/06.	15.010.000	ELETTRODINAMICA SPA
		CENTRO		
2010	Cavriglia	*Project financing* a gara unica per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico e opere connesse nel Comune di Cavriglia.	35.805.160	C.C.C. CONSORZIO COOPERATIVE COSTRUZIONI
2008	Acquapendente	Realizzazione di serre ad uso agricolo con copertura fotovoltaica integrata in loc. Palazzetta.	15.683.609	IMPRESA TROIANI R. & CIARROCCHI R. SNC

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2014	Ponza	Realizzazione e gestione della centrale elettrica in Località Monte Pagliaro sull'area che sarà di proprietà del Comune e appartenente al patrimonio disponibile dell'ente stesso.	12.350.000	SOCIETÀ ELETTRICA PONZESE SPA
2009	Grotte di Castro	Affidamento concessione per la realizzazione e la gestione di impianti fotovoltaici nel Comune di Grotte di Castro.	10.300.000	GRANSO LARGHELLA SRL
2005	Fiastra	Affidamento per la concessione in locazione dei terreni comunali sui quali realizzare e gestire una centrale eolica.	9.000.000	ENEL SPA
MEZZOGIORNO				
2010	Bari	Gara n. PF09001 - *Project financing* a gara unica per interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e della sostenibilità ambientale ed installazione di sistemi di generazione di energia elettrica da fonte fotovoltaica negli edifici scolastici del Comune di Bari.	61.849.958	COFELY ITALIA SPA
2008	Bisaccia	Progettazione esecutiva, realizzazione, esercizio, gestione e manutenzione di un impianto eolico e relative opere accessorie e di collegamento alle località Forleto, Ciampo, Calaggio, Macchitella, Tuoro, Speca e Perfica dell'agro di Bisaccia (AV).	55.503.378	TOZZI SUD SPA
2007	Mignano Monte Lungo	Concessione in locazione di terreni comunali sui quali realizzare e gestire una centrale eolica della potenza minima di 40 mw.	50.000.000	ENEL PRODUZIONE SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2011	Celano	Concessione diritto di superficie per progettazione esecutiva, la realizzazione e la manutenzione di un impianto fotovoltaico su area comunale.	47.485.123	TROIANI & CIARROCCHI SRL
2008	Colle Sannita	Individuazione del socio privato per la costituzione di una società mista a prevalente capitale pubblico locale per la progettazione, costruzione e gestione di un parco eolico nel territorio comunale.	20.000.000	FORTORE ENERGIA

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

5. La riqualificazione energetica

5.1 Caratteristiche degli affidamenti e cornice normativa

Negli ultimi anni, l'efficienza energetica ha assunto un'importanza crescente nelle politiche energetiche dei Paesi dell'Unione europea e rappresenta uno dei principali strumenti della strategia energetica dell'UE per la lotta ai cambiamenti climatici che pone, entro il 2020, obiettivi in termini di riduzione della CO_2 (-20%), aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili (+20%) e aumento del risparmio energetico (+20%)[21].

La materia costituisce oggetto di apposita disciplina europea che trova riferimento, attualmente, nella direttiva 2012/27/UE, recepita dal d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 che ha parzialmente modificato il d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115, di attuazione dell'abrogata direttiva 2006/32/CE. Il sistema di norme si prefigge lo scopo di rimuovere gli ostacoli presenti sul mercato dell'energia e di superare le carenze del mercato che non rendono efficienti la fornitura e l'uso dell'energia. Gli obiettivi sono intesi quale risultato minimo da perseguire in tema di efficienza energetica, potendo gli Stati membri mantenere o introdurre misure nazionali più ambiziose. In tale contesto, il principale settore interessato dalle azioni è quello immobiliare, all'interno del quale viene riconosciuto al patrimonio edilizio pubblico un ruolo esemplare per stimolare la trasformazione degli edifici verso modelli sempre più efficienti, così da indurre anche i cittadini e le imprese a modificare i propri comportamenti rispetto al consumo di energia e al risparmio energetico (cfr. art. 5 direttiva 2012/27/UE "Ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici").

Per risparmio energetico si intende un insieme di azioni e tecniche volte al contenimento dei consumi dell'energia necessaria per lo svolgimento di

21 Cfr. il c.d. Pacchetto Clima-Energia 2020 e la quinta direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica modifica le precedenti direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

tutte le attività antropiche. Si può ottenere un risparmio prestando attenzione in fase di utilizzazione dell'energia e modificando i processi in modo da ridurre gli sprechi. Inoltre, è possibile ricorrere a un ventaglio ampio di tecnologie in grado di trasformare l'energia da una forma all'altra in modo più efficiente. Per efficienza energetica di un sistema si intende, invece, la capacità dello stesso di sfruttare l'energia che gli viene fornita per soddisfare uno specifico fabbisogno. Nel caso di sistemi costituiti da uno o più edifici pubblici, l'efficienza energetica è misurabile in termini di quantità di energia primaria consumata per svolgere le funzioni attribuite all'edificio stesso (climatizzazione estiva ed invernale, illuminazione degli ambienti interni ed esterni, riscaldamento dell'acqua sanitaria, sistemi per la refrigerazione e così via). Minori sono i consumi per lo svolgimento di tali funzioni, migliore è l'efficienza energetica del sistema edificio-impianti. La possibilità di intervenire nella riqualificazione energetica del parco immobiliare pubblico, con differenti opzioni tecniche, rappresenta oggi una grande opportunità sotto tre differenti profili: i. adeguamento degli impianti (elettrici e termici) e degli edifici agli standard di legge; ii. riduzione dei consumi e dei costi di energia elettrica e termica; iii. riduzione dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici.

Al fine di promuovere l'efficienza energetica la direttiva 2012/27/UE ha introdotto nell'ordinamento europeo la fattispecie contrattuale *ad hoc* del contratto di rendimento energetico o *Energy Performance Contract* - EPC, individuando, altresì, una particolare categoria di soggetti giuridici le *Energy Service Company* (ESCo), professionalmente deputate allo svolgimento dei servizi di finanziamento e della realizzazione e gestione degli interventi di efficienza energetica[22].

Le ESCo sono, infatti, soggetti specializzati in grado di offrire ai propri clienti, beneficiari dei servizi di efficienza e risparmio energetico, le seguenti prestazioni: diagnosi energetica e *audit* energetico; studio di fattibilità de-

22 Per la definizione e l'inquadramento normativo dell'EPC si rinvia al precedente Capitolo 1, paragrafo1.5.

gli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica; progettazione degli interventi; reperimento delle risorse finanziarie; realizzazione dell'intervento; gestione dei sistemi riqualificati; finanziamenti tramite terzi. Spesso gli interventi di efficienza energetica sono affidati, nell'ambito di uno stesso progetto, in maniera integrata con interventi riguardanti, ad esempio, la riqualificazione e la messa a norma degli impianti di illuminazione o la gestione di impianti di produzione di energia (come i pannelli fotovoltaici), potendo beneficiare degli incentivi statali legati al conseguimento dell'efficienza energetica già menzionati, ove ne ricorrano i presupposti.

Con riferimento agli interventi di efficienza energetica sul parco immobiliare pubblico è possibile individuare le seguenti principali aree di intervento che permettono di aumentare, anche secondo una logica combinata, l'efficienza energetica:

- interventi sugli impianti (es. regolazione, sostituzione impianti per la climatizzazione estiva e invernale, sostituzione sorgenti luminose, ecc.);
- interventi sull'edificio (es. cappotto termico, sostituzione infissi, ecc.);
- produzione di energia da fonti rinnovabili (es. impianto solare termico, fotovoltaico, ecc.). Nell'ambito di una stessa operazione può essere anche compresa la ridefinizione delle condizioni di fornitura di energia elettrica e termica, elemento che, sebbene non direttamente finalizzato alla riduzione dei consumi, può portare benefici in termini economici e quindi di redditività complessiva del progetto di riqualificazione energetica.

La realizzazione di interventi di efficientamento energetico in PPP, consiste, pertanto, essenzialmente, nell'affidare ad un soggetto privato lo svolgimento di alcune principali attività quali:

- progettazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica sugli edifici pubblici con annessi eventuali interventi di adeguamento normativo;
- finanziamento dell'investimento degli interventi sopradetti;
- erogazione di servizi energetici sulla base dei *desiderata* della pubblica amministrazione e in conformità alle normative vigenti.

Tali prestazioni si prestano ad essere inquadrate dal punto di vista giuridico come fattispecie contrattuali miste, presentando elementi tipici di diverse figure contrattuali di PPP, con una prevalenza della componente relativa ai servizi piuttosto che ai lavori. Nella prassi si rileva come le amministrazioni aggiudicatrici qualifichino nei documenti di gara i contratti oggetto di affidamento anche indicando diverse fattispecie di riferimento (ad es. contratto di PPP-EPC).

I bandi di PPP relativi agli interventi di riqualificazione energetica da parte dei comuni rappresentano più della metà (57%) dei bandi pubblicati, nei 17 anni considerati, da tutti i committenti nel settore energia. Si tratta di un numero di bandi abbastanza contenuto, trattandosi di 162 bandi che cubano insieme poco più di 597 milioni di euro, ovvero il 24% degli importi totali dei bandi del sotto settore (Tabella 1). È possibile, inoltre riconoscere una certa crescita nel numero dei bandi a partire dal 2012 fino al picco del 2018 con 36 bandi e 187 milioni di euro di importi totali (Tabella 7).

Tabella 7. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore riqualificazione energetica, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

Anni	Riqualificazione energetica	
	Numero	Importo (Mln €)
2002	0	0
2003	0	0
2004	3	0
2005	2	1
2006	1	5
2007	2	0
2008	3	20
2009	5	11
2010	8	30
2011	4	3
2012	12	22
2013	16	29
2014	11	52
2015	19	60
2016	22	83
2017	18	95
2018	36	187
2002-2018	**162**	**597**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Nel box sottostante vengono indicati i primi 5 bandi per importo dell'aggiudicazione registrati nei 17 anni considerati, per area geografica.
Si tratta di bandi aventi importi che non superano i 41 milioni di euro della gara del Comune di Novi Ligure. In particolare tra i primi 5 bandi aggiudicati dei comuni del Mezzogiorno il bando del Comune di Canna ha un importo che supera di poco 1 milione e 200 mila euro.

Box 4. Mercato PPP energia dei comuni, sotto settore riqualificazione energetica edifici, le prime 5 aggiudicazioni per importo, per area geografica, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
NORD				
2017	Novi Ligure	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 183 commi 15-20 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento della concessione del Servizio Integrato Energia, conduzione e manutenzione degli impianti di climatizzazione estiva ed implementazione degli interventi di riqualificazione e di efficientamento energetico e per la progettazione, costruzione, gestione e sfruttamento di n. 2 impianti di teleriscaldamento, nel Comune di Novi Ligure.	41.259.837	ACOSÌ SRL
2014	Pavia	Gara 5/2014 Fornitura del servizio energia, nonché l'esecuzione degli interventi di ammodernamento tecnologico tramite FTT (finanziamento tramite terzi) per gli impianti di proprietà o nella disponibilità del Comune di Pavia.	21.518.734	ANTAS SRL

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2015	Padova	Selezione di un operatore economico (singolo o associato) in possesso dei requisiti tecnici, economici e finanziari per poter realizzare e gestire interventi di riqualificazione energetica su edifici ubicati nel territorio del Comune di Padova - Progetto I.E.E. (*Intelligent Energy Europe*) PADOVAFIT.	15.800.000	CRISTOFORETTI SERVIZI ENERGIA SRL
2016	Morbegno	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento dell'efficientamento energetico degli impianti termici degli immobili di proprietà comunale, degli impianti di pubblica illuminazione e di illuminazione degli interni, impianti speciali edifici pubblici e illuminazione votiva.	12.146.572	BOSCH ENERGY AND BUILDING SOLUTIONS ITALY SRL
2017	Stradella	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 183 commi 15-20 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per la concessione del servizio energia ed elettrico degli immobili comunali con realizzazione di interventi di efficientamento energetico e di riqualificazione tecnologica nel Comune di Stradella.	11.058.596	CNP COMBUSTIBILI NUOVA PRENESTINA SPA
		CENTRO		
2014	Prato	Gara n. 552 per la gestione del servizio energia e la realizzazione di interventi di adeguamento normativo ed efficientamento energetico degli impianti di climatizzazione degli edifici comunali, con la formula del Finanziamento tramite terzi.	12.180.000	C.P.M. GESTIONI TERMICHE SRL

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2010	Guidonia Montecelio	Servizio energia: gestione impianti termici immobili comunali - Conduzione, manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti di climatizzazione invernale ed estiva, adeguamenti normativi e lavori di riqualificazione al fine di migliorare l'efficienza energetica del patrimonio comunale.	9.189.768	COFELY ITALIA SPA
2016	Roma Capitale	Numero di riferimento: Pos. 37/16S - Affidamento in concessione del servizio di verifica e controllo dell'esercizio e della manutenzione degli impianti termici presenti nel territorio comunale.	8.768.249	ORGANISMO ISPEZIONI IMPIANTI TERMICI S A RLS
2010	Jesi	Servizio integrato di gestione e manutenzione degli impianti termici e di condizionamento e riqualificazione energetica degli edifici di proprietà o in utilizzo.	6.612.890	C.P.L. CONCORDIA SOC. COOP.
2014	Castelfranco di Sotto	Gara di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 278 del D.P.R. 207/2010, per l'affidamento della concessione di servizi per la gestione dei servizi energetici integrati, finalizzati all'efficientamento energetico di edifici ed impianti di proprietà comunale.	6.015.330	TOSCANA ENERGIA GREEN SPA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
MEZZOGIORNO				
2008	Bisceglie	Appalto 22/2008 - Affidamento in concessione del servizio energia integrato comprendente la fornitura dell'energia primaria, la conduzione, la manutenzione ordinaria e straordinaria, progettazione, realizzazione sia degli interventi di adeguamento normativo, riqualificazione tecnologica e trasformazione a metano degli impianti termici, che della realizzazione e gestione degli impianti fotovoltaici, di pertinenza del Comune di Bisceglie.	16.525.000	COFATHEC SERVIZI SPA
2010	Lauria	Affidamento del servizio energia integrato comprendente la fornitura dell'energia primaria (termica ed elettrica), la conduzione, la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché la progettazione e la realizzazione degli interventi di riqualificazione tecnologica degli impianti di proprietà e/o pertinenza del Comune di Lauria - Finanziamento tramite terzi.	10.621.000	COFELY ITALIA SPA
2017	Campobasso	Servizio di gestione riscaldamento degli edifici di pertinenza comunale.	9.473.300	CALIFEL SRL
2008	Lecce	Affidamento in concessione del servizio per l'esecuzione degli accertamenti e delle ispezioni per il controllo del rendimento di combustione e dello stato di esercizio e manutenzione degli impianti termici nella Città di Lecce.	3.034.128	A.S.E.A. SRL

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2013	Canna	Lavori di riqualificazione energetica degli edifici pubblici per la realizzazione di teleriscaldamento e teleraffrescamento in particolare da cogeneratore conduzione e manutenzione degli impianti termici ed elettrici per anni 10 presso gli immobili di proprietà comunale: municipio, edificio scolastico, Palazzo Jelpo, sede ADAJ e sede AIAS	1.204.577	GLOBO IMPIANTI S.R.L.

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

I PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva

Focus 2

1. Caratteristiche del settore e riferimenti normativi

La gestione di un impianto sportivo, intesa come l'insieme di attività volte ad assicurare il funzionamento dell'impianto e l'erogazione del servizio sportivo che nello stesso si svolge, costituisce attività di servizio pubblico[1].

Il sistema degli impianti sportivi comprende strutture di vario genere: gli stadi ed i grandi impianti per lo spettacolo sportivo; gli impianti per le attività agonistiche a tutti i livelli, sia pubblici che privati; le palestre e le piscine; gli impianti scolastici; i parchi urbani, le piste ciclabili, i percorsi vita[2].

Gli impianti sportivi di proprietà dei comuni, in quanto destinati a pubblico servizio, ai sensi dell'art. 826 c.c., rientrano nei beni patrimoniali indisponibili, essendo assoggettati al regime di cui all'art. 828 c.c.. Su tali beni insiste, dunque, un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale[3].

---

1 Cfr., tra le tante pronunce, Consiglio di Stato sez. V 26/7/2016 n. 3380.

2 Secondo il decreto del Ministro dell'Interno del 18 marzo 1996 "Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi" coordinato con le modifiche e le integrazioni introdotte dal d.m. 6 giugno 2005, l'impianto sportivo consiste nell'«insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposti allo svolgimento di manifestazioni sportive».

3 Cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 2385/2013.

Si possono distinguere diverse tipologie di impianti con riferimento a diversi parametri come il bacino d'utenza, la grandezza, le attività alle quali sono deputati. Di conseguenza la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento ad elementi quali i costi e le modalità di gestione, le tariffe per l'utenza, le attività praticate, potendo tali elementi differire anche sulla base di scelte politiche operate dall'amministrazione titolare dell'impianto.
Primo riferimento normativo per l'affidamento a privati della gestione di impianti sportivi comunali è la Legge 27 dicembre 2002, n. 289, la quale ha previsto che «l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, in via preferenziale alle associazioni sportive dilettantistiche e alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro» (cfr. art. 90, comma 24) e che «nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento» (cfr. art. 90, comma 25).
Tale forma di affidamento della gestione non si presta, tuttavia, sempre a soddisfare esigenze di ristrutturazione, ammodernamento e riqualificazione degli impianti sportivi degli enti locali, nelle ipotesi in cui tali interventi richiedano consistenti lavori e, dunque, anche spese per investimento di un certo peso. Tale fabbisogno può, invece, essere soddisfatto più appropriatamente attraverso l'affidamento attraverso forme di PPP e finanza di progetto.

Ciò premesso, le forme di affidamento in gestione degli impianti sportivi comunali più utilizzate spaziano dalla mera concessione di bene pubblico o del diritto di superficie sul medesimo bene, alla concessione di servizi e alla concessione di lavori pubblici. In sostanza, specie antecedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, le forme di affidamento citate,

al di là del *nomen iuris* utilizzato, potevano non differire tanto tra di esse avendo riguardo alla sostanza dei compiti affidati al privato in qualità di gestore dell'impianto. Esse si differenziavano, piuttosto, nelle formalità seguite nell'espletare la procedura di affidamento, posto che, sotto la previgente normativa, l'istituto della concessione di servizi non era soggetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda, invece, la concessione di bene pubblico e la concessione del diritto di superficie, qualificabili come atti amministrativi, la necessità di selezionare il concessionario attraverso gara ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e della trasparenza nel confronto competitivo, è stata affermata *in primis* dalla giurisprudenza amministrativa[4], sulla scorta dei principi di derivazione comunitaria.
Sul punto, in funzione di chiarimento, è intervenuta la delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) n. 1300 del 14 dicembre 2016[5], nella quale si affermano i seguenti principi:

- la gestione di impianti sportivi con rilevanza economica, qualificabile quale concessione di servizi ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. vv) del Codice, deve essere affidata nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 164 e seguenti del Codice stesso, con applicazione delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili);
- la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi (art. 164, comma 3), deve essere ricondotta nella categoria degli appalti di servizi, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV[6];

---

4 Cfr. ad esempio Consiglio di Stato, Sez. V, n. 6132/2011.

5 La delibera è stata resa in seguito a richiesta di parere da parte della Federazione Italiana Sport del Ghiaccio (FISG) in ordine alle modalità di affidamento della gestione degli impianti sportivi a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016.

6 L'ANAC ritiene, pertanto, con riferimento agli impianti sportivi privi di rilevanza economica, che «a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la "gestione degli impianti sportivi" nell'Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, debba ritenersi superata e non più applicabile la previsione di cui all'art. 90, comma 25 della l. 289/2002, sopra richiamato, dettata

- nel caso in cui l'ente debba concedere esclusivamente l'uso di spazi pubblici per consentire lo svolgimento di eventi, tale fattispecie non rientra nell'ambito di applicazione del Codice, ma costituisce una concessione amministrativa di beni pubblici, da affidare comunque con procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione[7].

Il settore degli impianti sportivi è uno di quelli in cui è stato riscontrato un consistente ricorso, da parte dei comuni, agli strumenti di PPP disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, altresì in considerazione della possibilità di sfruttare tali istituti anche per effettuare investimenti di dimensioni relativamente contenute. Il 65% dei bandi di gara pubblicati dai comuni in questo settore nel periodo 2002-2018 ha un importo che non supera i 150.000 euro; mentre sono solo 3 quelli che superano i 45 milioni di euro. Tra questi c'è la gara di finanza di progetto del Comune di Bologna per la concessione del servizio di gestione integrata delle attività sportive agonistiche e dilettantistiche e la gestione tecnica e funzionale degli impianti sportivi per il nuoto, del valore di 110 milioni di euro, l'importo più alto dal 2002 in questo settore (Box 1 alla fine del Focus).

Come si osserva dalla Figura 1, i comuni coinvolti in bandi di PPP nel settore impiantistica sportiva sono diffusi su tutto il territorio nazionale, in misura maggiore tra gli enti ubicati nelle regioni del Centro, dell'Emilia-Romagna e della Puglia.

in un differente contesto normativo».

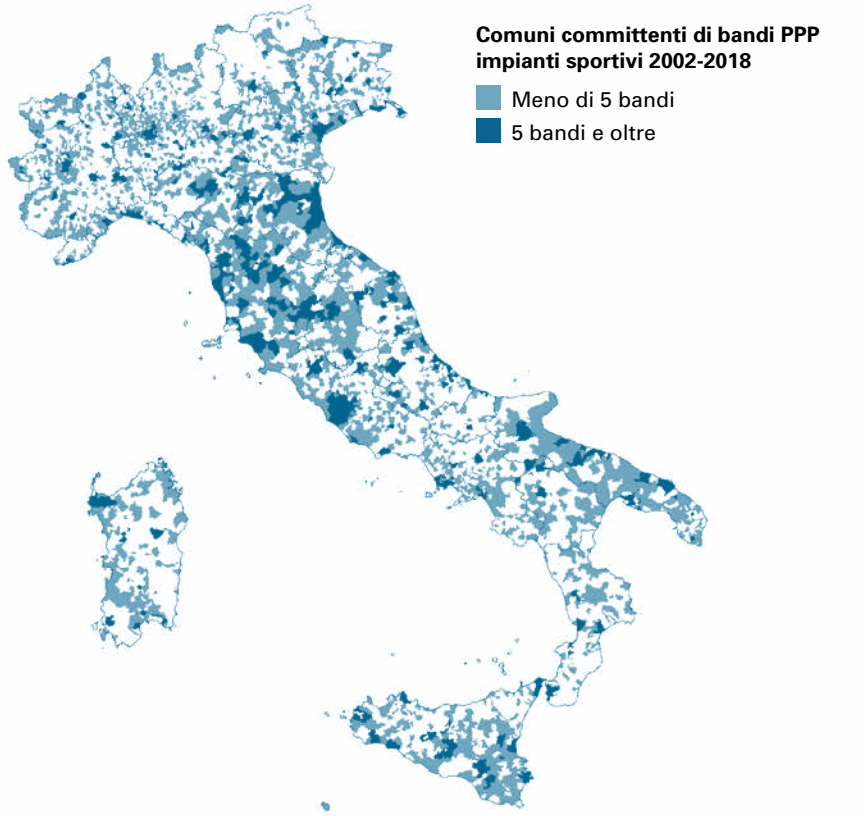
7 Sul punto l'ANAC richiama Corte dei Conti, parere n. 4/2008, Cons. Stato, sez. VI, 30.09.2010, n. 7239; Cons. Stato, sez. VI, 25.01.2005, n. 168.

Tabella 1. Mercato impianti sportivi dei comuni, percentuale bandi PPP su OO.PP., 2002-2018

Anni	OO.PP.		PPP		Incidenza % PPP su OO.PP.	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	1.091	392	41	78	4%	20%
2003	1.266	579	57	208	5%	36%
2004	1.022	514	78	115	8%	22%
2005	1.090	540	101	103	9%	19%
2006	1.097	435	72	98	7%	23%
2007	897	482	145	185	16%	38%
2008	951	442	184	129	19%	29%
2009	863	323	397	135	46%	42%
2010	926	286	571	132	62%	46%
2011	857	284	592	170	69%	60%
2012	1.110	283	779	137	70%	48%
2013	896	246	669	152	75%	62%
2014	972	336	639	217	66%	64%
2015	1.119	367	775	238	69%	65%
2016	1.114	460	642	349	58%	76%
2017	1.233	699	693	512	56%	73%
2018	1.637	761	877	480	54%	63%
2002-2018	**18.141**	**7.429**	**7.312**	**3.437**	**40%**	**46%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Figura 1. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi di gara PPP impianti sportivi, 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Nonostante si tratti in generale di gare di piccolo importo, i comuni nel periodo 2002-2018 hanno attivato 7.312 bandi di PPP per l'impiantistica sportiva, il 93% del totale dei bandi di tutti i committenti. Tra gli impianti sportivi oggetto di maggiore interesse da parte dei comuni spiccano le piscine: i 1.076 bandi attivati dai comuni, rappresentano oltre la metà, il 56%, del valore di tutti i PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva (Tabelle 2 e 3).

Tabella 2. Mercato PPP impianti sportivi e piscine, bandi di gara pubblicati, somma 2002-2018

Sotto settore	Totale committenti		Comuni		Incidenza % comuni su totale committenti	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
Impianti sportivi	7.847	3.762	7.312	3.437	93%	91%
- di cui piscine	1.171	1.976	1.076	1.917	92%	97%
TOTALE PPP	**35.400**	**95.176**	**28.671**	**37.875**	**81%**	**40%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 3. Mercato PPP impianti sportivi dei comuni, bandi di gara pubblicati, 2002-2018

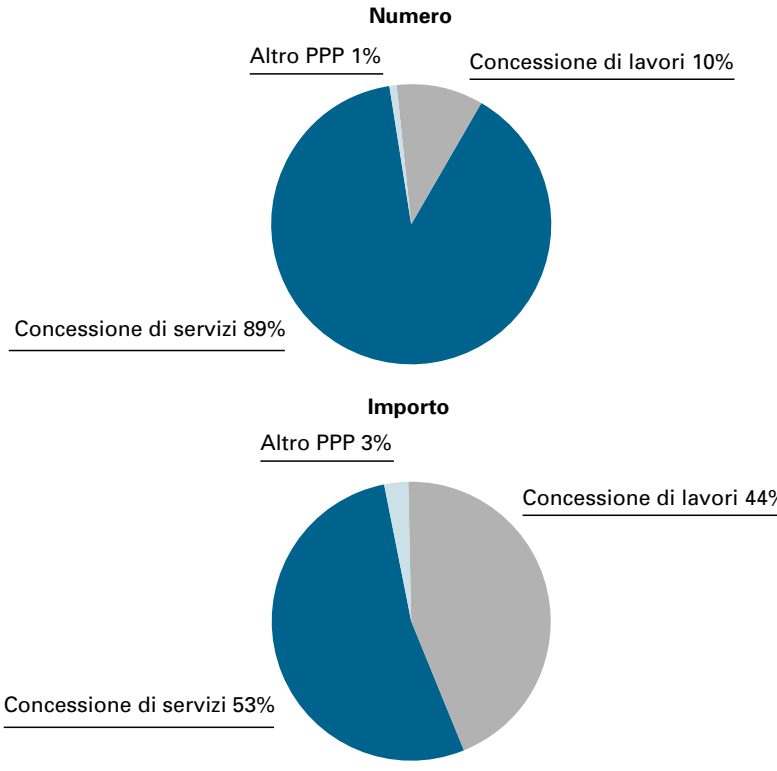
Anni	Impianti sportivi		*- di cui piscine*		Incidenza % piscine su totale impianti sportivi	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	41	78	24	65	59%	83%
2003	57	208	29	97	51%	47%
2004	78	115	36	85	46%	74%
2005	101	103	33	69	33%	67%
2006	72	98	28	60	39%	61%
2007	145	185	42	112	29%	61%
2008	184	129	52	89	28%	69%
2009	397	135	71	58	18%	43%
2010	571	132	88	71	15%	54%
2011	592	170	95	125	16%	74%
2012	779	137	98	51	13%	37%
2013	669	152	87	79	13%	52%
2014	639	217	73	123	11%	57%
2015	775	238	70	107	9%	45%
2016	642	349	80	232	12%	66%
2017	693	512	91	276	13%	54%
2018	877	480	79	217	9%	45%
2002-2018	**7.312**	**3.437**	**1.076**	**1.917**	**15%**	**56%**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando il tipo di procedura utilizzata dai comuni in questo settore emerge come l'89% dei bandi riguardi concessioni di servizi; il restante 10% delle gare dei comuni corrisponde a concessioni di lavori (Figura 2).

Analogamente per le procedure di PPP attivate per le piscine la concessione di servizi è lo strumento prevalente, per numero, con 789 bandi (Tabella 4). Anche considerando il valore finanziario delle gare, le concessioni di servizi prevalgono, superando il miliardo di euro nell'intero periodo in esame, contro gli 842 milioni di euro per le gare di concessioni di lavori che riguardano le piscine.

Figura 2. Mercato PPP impianti sportivi dei comuni, bandi di gara pubblicati, per tipo di contratto, somma 2002-2018



Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tabella 4. Mercato PPP piscine dei comuni, bandi di gara pubblicati, per procedura, 2002-2018

Anni	Piscine					
	Concessioni di lavori		Concessioni di servizi		Altro PPP	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
2002	18	59	6	6	0	0
2003	22	84	7	13	0	0
2004	25	84	11	2	0	0
2005	18	58	12	8	3	3
2006	19	57	9	2	0	0
2007	22	108	19	4	1	0
2008	23	79	29	9	0	0
2009	18	50	53	9	0	0
2010	17	40	70	28	1	3
2011	22	70	73	56	0	0
2012	14	30	83	22	1	0
2013	13	26	71	48	3	5
2014	15	28	57	92	1	4
2015	12	32	58	75	0	0
2016	4	16	75	212	1	3
2017	7	10	84	266	0	0
2018	6	12	72	205	1	0
2002-2018	**275**	**842**	**789**	**1.057**	**12**	**19**

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

L'oggetto tipico della concessione di lavori in questo settore è solitamente costituito dalla costruzione e/o ristrutturazione e dalla gestione degli impianti, accanto all'offerta di servizi peculiari delle strutture sportive. La centralità della componente dei servizi, ove prevalente in termini funzionali, può giustificare l'affidamento al privato di tali iniziative attraverso il contratto di concessione di servizi. Le attività tipiche e specifiche del settore, affidate accanto alle prestazioni più propriamente riferibili alla gestione dell'opera, possono essere svolte dal concessionario sia secondo criteri di mercato, sia seguendo linee di indirizzo di politica sociale dettate dall'amministrazione concedente. In proposito, assume rilievo primario all'interno del regolamento contrattuale la determinazione del-

le tariffe da applicare all'utenza, decisive per caratterizzare la funzione pubblica dell'opera. Al privato può essere affidato anche l'esercizio di attività di carattere commerciale, come la rivendita di materiali tecnici, la somministrazione di cibi e bevande e altre attività che si caratterizzano per l'accessorietà rispetto alla fruizione dell'impianto sportivo.

Generalmente, nell'ambito di tali operazioni il concessionario sopporta il rischio di domanda di utilizzo dell'infrastruttura, essendo remunerato dalle tariffe previste per l'utilizzo degli impianti e per la fruizione dei servizi connessi alle attività sportive ivi svolte. Tale rischio è, in alcuni casi, condiviso con l'amministrazione concedente, che può versare un canone in conto gestione a fronte dell'imposizione di tariffe di favore o gratuità per l'ingresso e/o la fruizione dei servizi da parte di determinate categorie di utenti. L'amministrazione può supportare, inoltre, la gestione privata coprendo giorni oppure ore di fruizione degli impianti per sopperire alle esigenze di erogazione di determinati servizi di competenza locale (ad es. il nuoto riabilitativo per anziani, il nuoto per alunni delle scuole materne e delle scuole primarie) o anche può garantire al gestore l'ospitalità di specifici eventi e tutto l'indotto che ne deriva.

Se tali caratteristiche si riscontrano soprattutto nelle operazioni che hanno ad oggetto impianti natatori (piscine) e centri sportivi polivalenti, in caso di affidamento di impianti sportivi di rilevanti dimensioni come gli stadi assume peso, nell'ambito dell'operazione, la componente di sfruttamento più latamente commerciale dell'infrastruttura, prevedendosi, a fronte della elevata redditività della gestione, anche un canone a beneficio dell'amministrazione comunale.

Residuali sono le fattispecie in cui l'amministrazione affida al partner privato la sola gestione dell'infrastruttura, secondo schemi contrattuali che prevedono l'allocazione in capo al privato del rischio di disponibilità, come ad esempio la locazione finanziaria di opera pubblica.
La collaborazione pubblico-privata è stata, peraltro, promossa nel settore in esame dalle previsioni introdotte dalla Legge 27 dicembre 2013, n.

147 (Legge di stabilità 2014[8]), e successive modifiche e integrazioni, che ha disposto l'integrazione delle risorse del Fondo di garanzia, istituito dalla citata Legge n. 289/2002 a sostegno dei mutui relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi, ivi compresa l'acquisizione delle relative aree, da parte di società o associazioni sportive nonché di ogni altro soggetto pubblico o privato che persegua, anche indirettamente, finalità sportive (cfr. art. 1, comma 302).

La stessa Legge ha, inoltre, disciplinato un procedimento specificamente dedicato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi e all'ammodernamento di quelli esistenti - con particolare riferimento alla sicurezza degli impianti e degli spettatori - attraverso la semplificazione delle procedure amministrative preordinate all'acquisizione dei necessari atti di assenso da parte delle autorità pubbliche competenti e la previsione di modalità innovative di finanziamento come la finanza di progetto (cfr. art. 1, commi 304 e ss.).
Il procedimento prende avvio dalla presentazione, da parte di operatori economici privati, al comune competente, di una proposta concernente l'esecuzione dei lavori di costruzione o ammodernamento e la gestione di un impianto sportivo di qualunque tipo, contenente: uno studio di fattibilità; un piano economico-finanziario; l'accordo con una o più associazioni sportive utilizzatrici in via prevalente.

In seguito alla dichiarazione di pubblico interesse della proposta - da effettuarsi entro novanta giorni dalla presentazione della stessa - il soggetto proponente deve presentare il progetto definitivo, che il comune è tenuto ad approvare - entro centoventi giorni previa conferenza di servizi decisoria - e porre a base di gara per l'affidamento dei lavori e dei servizi di gestione, ove si tratti di opera pubblica[9]. In caso di inerzia della P.A. compe-

8 La disciplina specifica per la valorizzazione degli impianti sportivi, introdotta dall'art. 1, commi da 303 a 305, poi modificata e integrata dall'art. 62 del d.l. 50/2017, è nota anche come "Legge Stadi".

9 La proposta del privato presenta un contenuto complesso ma meno dettagliato rispetto a quanto previsto dall'art. 183, comma 15 del Codice. In particolare, al proponente non è richiesto di presentare il progetto preliminare di fattibilità, ma uno studio di fattibilità "a

tente è prevista la nomina di un commissario *ad acta* ovvero un intervento sostitutivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri in sede decisoria[10].

Prevedendo la norma l'applicabilità - ove compatibile - della disciplina contemplata dal Codice dei contratti pubblici, in materia di finanza di progetto, il nuovo procedimento potrebbe considerarsi una norma speciale rispetto a quello delineato dall'art. 183, comma 15 del Codice. Tuttavia, rispetto ad altre fattispecie, che si pongono in rapporto di specialità con la stessa norma - come la finanza di progetto per i porti turistici - esso si discosta marcatamente dal procedimento ordinario, configurando piuttosto un'ulteriore e diversa modalità procedimentale rispetto alle altre[11].

Per rendere più appetibile la gestione privata, le modifiche normative, introdotte nel procedimento in questione dall'articolo 62 del d.lgs. n. 50/2017, riconoscono una sorta di "esclusiva", per le attività commerciali svolte nei pressi dell'impianto sportivo, in favore della società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo, finalizzate a garantire al privato una

valere quale progetto preliminare", in quanto, successivamente, in caso di dichiarazione di pubblico interesse dello studio di fattibilità, questi sarà tenuto a presentare direttamente la progettazione di livello definitivo da porre a base di gara per l'affidamento della realizzazione e della gestione dell'opera. Quanto al contenuto dello studio di fattibilità, in seguito alle modifiche apportate all'art. 1, comma 304 della Legge n. 147/2013, dall'art. 62 della Legge n. 50/2017, si specifica che esso può ricomprendere anche la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari e/o funzionali al finanziamento e alla fruibilità dell'impianto. Esso può altresì prevedere la demolizione dell'impianto da dismettere, la sua demolizione e ricostruzione, anche con diverse volumetria e sagoma, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lett. d) e f), del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, la sua riconversione o riutilizzazione. Laddove si tratti di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, lo studio di fattibilità può, inoltre, contemplare la cessione a titolo oneroso del diritto di superficie o del diritto di usufrutto dell'impianto sportivo e/o di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione per il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa. Il diritto di superficie e il diritto di usufrutto non possono avere durata superiore a quella prevista per il contratto di concessione dall'art. 168, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, non potendo, comunque essere ceduti, rispettivamente, per più di novanta e trenta anni.

10 Cfr. art. 1, comma 304, lett. b) e c) della L. 147/2013.

11 Cfr. il comma 3 del citato articolo e, al proposito, M. Nicolai, W. Tortorella (a cura di) "Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Le novità giuridiche, finanziarie e contabili", Maggioli, 2018.

maggiore produttività dell'investimento. In particolare, si prevede che l'occupazione di suolo pubblico nelle zone limitrofe all'impianto stesso per attività commerciali possa essere concessa solo all'associazione o alla società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo[12].

Tra le misure a sostegno degli interventi dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva, vale anche citare l'iniziativa "Sport Missione Comune" che in virtù di una convenzione sottoscritta tra l'Istituto per il Credito Sportivo e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, prevede la concessione di contributi in conto interessi sui mutui contratti per la realizzazione di progetti riguardanti l'impiantistica sportiva comunale, anche scolastica. A tal fine, anche per il 2019 (come avvenuto lo scorso anno e nel 2016) è stato pubblicato apposito bando rivolto ai comuni, alle unioni di comuni, ai comuni in forma associata e alle città metropolitane che vogliano realizzare interventi relativi alla costruzione, ampliamento, attrezzatura, miglioramento, ristrutturazione, efficientamento energetico, completamento e messa a norma di impianti sportivi e/o strumentali all'attività sportiva, anche a servizio delle scuole. Le risorse che il Credito Sportivo mette a disposizione degli enti locali, per l'anno 2019, ammontano a 23.159.266,97 euro di contributi, finalizzati a coprire gli interessi di 170 milioni di euro di mutui a tasso fisso, della durata di 15 anni, da stipulare obbligatoriamente entro il 31/12/2019[13].

---

12 Al fine di incentivare e agevolare la costruzione di impianti sportivi, relativamente alla disciplina degli spazi interni all'impianto destinati a ristorazione e vendita di articoli sportivi, il comma 5-bis del citato art. 62 ha previsto anche che, in caso di ristrutturazione o nuova costruzione di impianti sportivi con una capienza inferiore a 500 posti al coperto o a 2.000 posti allo scoperto, sia consentito destinare all'interno dell'impianto sportivo, in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti delle regioni e degli enti locali: fino a 200 mq della superficie utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande, aperta al pubblico nel corso delle manifestazioni sportive ufficiali; fino a 100 mq al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata.

13 I contributi per realizzare gli interventi (progettati a livello definitivo o esecutivo) possono essere utilizzati sui mutui contratti dagli enti beneficiari per:

- *la realizzazione diretta delle opere;*
- *il cofinanziamento dei mutui di provvista BEI a totale carico dello Stato, nell'ambito del "Piano triennale di Edilizia Scolastica relativo al periodo 2018-2020";*
- *il cofinanziamento dei contributi regionali o nazionali o europei in conto capitale (Bandi*

Inoltre la Legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019), all'art. 1, comma 640, ha disposto la destinazione di una serie di risorse - in precedenza indirizzate ad opere infrastrutturali, non assegnate o non utilizzate - allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per essere riassegnate, con delibera CIPE, al Fondo Sport e Periferie, finalizzato al sostegno di interventi riguardanti gli impianti sportivi. È quindi intervenuta la delibera CIPE n. 4 del 17 gennaio 2019, che ha riassegnato al predetto Fondo 7,5 milioni di euro[14].

regionali, Bando Sport e Periferie, Contributi per investimenti di cui all'art. 1, comma 107, della L. 145/2018, ecc.);

- *l'erogazione dei contributi agli investimenti, finanziati da debito, come definiti dall'art. 3, comma 18, lettere g) ed h), della Legge 24 dicembre 2003, n. 350.*

I beneficiari potranno distribuire i contributi in conto interessi ottenuti per azzerare il tasso di un mutuo a 15 anni anche su mutui di durata fino a 25 anni.

Ciascun mutuo potrà godere del totale abbattimento degli interessi sino all'importo massimo di 2 milioni di euro.

I piccoli comuni (fino a 5.000 abitanti) potranno ottenere il totale abbattimento degli interessi, su uno o più mutui, sino all'importo massimo complessivo di 2 milioni di euro, i comuni medi, le unioni dei comuni e i comuni in forma associata sino all'importo massimo complessivo di 4 milioni di euro e i comuni capoluogo, i comuni oltre i 100.000 abitanti non capoluogo, le città metropolitane e le province sino all'importo massimo complessivo di 6 milioni di euro. Gli importi eccedenti i limiti saranno concessi a tassi agevolati da un contributo in conto interessi dello 0,70%.

Informazioni sull'iniziativa e istruzioni per la partecipazioni sono reperibili al seguente collegamento: https://www.creditosportivo.it/banditassozero/sportmissionecomune2019.html

14 Il Fondo Sport e Periferie è stato istituito dal d.l. n. 185/2015, convertito dalla L. n. 9/2016 (cfr. art. 15, co. 1-5) nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per essere poi trasferito al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, da qui, al CONI. Il Fondo è stato finalizzato a: ricognizione degli impianti sportivi esistenti su tutto il territorio nazionale; realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi destinati all'attività agonistica nazionale, localizzati in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, e diffusione di attrezzature sportive nelle stesse aree; completamento e adeguamento di impianti sportivi esistenti, destinati all'attività agonistica nazionale e internazionale. Successivamente, il d.l. n. 32/2019 (convertito dalla L. n. 55/2019) ha previsto che le risorse del Fondo Sport e Periferie già destinate al CONI siano trasferite alla Sport e Salute spa, che subentra nella gestione del Fondo e dei rapporti pendenti, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Ha previsto, altresì, che, per le attività necessarie all'attuazione degli interventi finanziati con le risorse del Fondo attribuite all'Ufficio per lo sport, quest'ultimo si avvale della medesima società (cfr. art. 1, co. 28 e 29).

Il box sottostante illustra i primi 10 comuni per importo di bandi PPP pubblicati nell'intero arco temporale 2002-2018 per impianti sportivi.

Box 1. Mercato PPP impianti sportivi, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati, somma 2002-2018

Comune committente	Importo (euro)
Bologna	150.236.539
Teramo	62.847.800
Sesto San Giovanni	61.216.507
Cantù	53.784.880
Rende	50.355.605
Novate Milanese	47.578.363
Villafranca di Verona	45.711.000
Crema	37.155.300
Pavia	36.106.514
Roma Capitale	34.630.574

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Come si evince dal Box 2 sono i comuni del Nord ad avere aggiudicato i bandi di importo superiore, compresi tra i 110 milioni del Comune di Bologna ai 32 milioni del Comune di Cremona, rispetto a quelli delle altre ripartizioni geografiche. Tra i comuni del Centro e del Mezzogiorno, infatti, in tutto il periodo 2002-2018 il bando aggiudicato di importo più consistente è quello del Comune di Siena che supera di poco i 31 milioni di euro. Tutti gli altri bandi aggiudicati nel settore dell'impiantistica sportiva con comuni committenti ubicati nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno non superano i 10 milioni di euro.

Box 2. Mercato PPP piscine dei comuni, le prime 5 aggiudicazioni per importo, per area geografica, 2002-2018

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
NORD				
2016	Bologna	Gara di finanza di progetto, ai sensi dell'art. 278 del D.P.R. 207/2010 per la concessione di servizio di gestione integrata delle attività sportive agonistiche e dilettantistiche e la gestione tecnica e funzionale degli impianti sportivi per il nuoto nel Comune di Bologna.	110.000.000	SOGESE SCSD
2017	Novate Milanese	Procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. a), del D.Lgs. 50/2016 per l'affidamento in concessione per la durata di 25 anni del servizio di gestione del Centro Polifunzionale Polì, sito in Novate Milanese Via Brodolini, 6.	47.578.363	IN SPORT SRL SSD

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2017	Villafranca di Verona	Project financing - Gara ai sensi dell'art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di riqualificazione ed ampliamento della piscina comunale di Villafranca di Verona con relativa gestione funzionale ed economica.	45.711.000	PARTECIPAZIONI & GESTIONI SRL
2014	Crema	Affidamento a terzi in concessione della gestione del Centro Natatorio Comunale di Crema, situato in via Indipendenza.	32.500.000	SPORT MANAGEMENT SPA
2017	Cremona	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 183 commi 15-20 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per la concessione gestione complesso sportivo/piscine comunali sito in Piazza Azzurri d'Italia, con lavori accessori di ristrutturazione e riqualificazione.	32.135.917	SPORT MANAGEMENT SPA
		CENTRO		
2016	Siena	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento in concessione del servizio di gestione delle piscine comunali Acqua calda e Amendola, con annessi lavori accessori di ristrutturazione e riqualificazione.	31.161.000	ASSOCIAZIONE UISP COMITATO PROVINCIALE DI SIENA
2015	Porto Sant'Elpidio	Concessione gestione piscina comunale Fausto Patrignani con oneri di ristrutturazione edilizia ed adeguamento normativo a carico del concessionario.	9.600.000	ACQUARIUM SOCIETÀ COOPERATIVA SPORTIVA DILETTANTISTICA

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2016	Roma Capitale	28/16S - Affidamento in concessione a terzi della gestione della struttura sportiva sita in Via di Casal Boccone 283 ed annesso parco pubblico.	8.665.637	S.S.D. JUVENTUS NUOTO ROMA A R.L
2015	Spoleto	Affidamento in concessione del servizio di gestione dell'impianto natatorio F. Pallucchi, con lavori accessori di riqualificazione dello stesso.	8.055.000	AZZURRA SOC. COOP SOCIETÀ DILETTANTISTICA
2007	Macerata	Concessione di costruzione e gestione del complesso natatorio di Fontescodella, prevedente la progettazione esecutiva, l'esecuzione dei lavori e la gestione funzionale ed economica dell'intero impianto, compresi spazi commerciali per mq.500.	6.508.362	SIELPA SRL
		MEZZOGIORNO		
2015	San Giovanni Rotondo	*Project financing* - Gara ai sensi dell'art. 153 comma 19 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per l'affidamento in concessione della progettazione definitiva esecutiva, esecuzione lavori e gestione per la realizzazione di un centro sportivo polifunzionale in località Pozzocavo nel territorio del Comune di San Giovanni Rotondo.	8.010.888	EDILGAMMA SRL
2014	Bari	C14001 - Concessione del servizio di gestione decennale del complesso natatorio di proprietà comunale, sito in Viale Maratona, 3 Bari.	6.528.000	WATERPOLO BARI A.S.D.

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
2018	Giugliano in Campania	Affidamento in concessione del servizio per la gestione, conduzione e manutenzione ordinaria della piscina comunale sita in zona Campopannone-Epitaffio di proprietà del Comune di Giugliano in Campania.	4.637.160	LA RINASCITA S.R.L.S.
2004	Lusciano	Affidamento in concessione di progettazione, costruzione e gestione funzionale ed economica di un centro sportivo natatorio polivalente.	4.585.526	CESARO COSTRUZIONI GENERALI
2002	Avellino	Gara ai sensi dell'art. 37 quater della L. 109/94 e s.m.i. per la progettazione definitiva, esecutiva, costruzione di un centro natatorio plurifunzionale in via Annarumma.	4.389.884	POLISPORTIVA AVELLINO

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Appendice

Tabella A1. I contratti monitorati dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, per procedura

Contratti PPP monitorati	Classificazione statistica	Riferimento normativo
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 163/2006 art. 153 commi 1-14	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 163/2006 art. 153 comma 15	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 163/2006 art. 153 commi 16-18	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 163/2006 art. 153 comma 19	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 50/2016 art. 183 commi 1-14	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori - Finanza di progetto - d.lgs. 50/2016 art. 183 commi 15-20	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu)
Concessione di lavori (ad iniziativa pubblica)	Concessione di lavori	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu) e concessioni demaniali marittime
Concessione di valorizzazione	Concessione di lavori	Art. 3-bis d.l. n. 351/2001 convertito dalla L. n. 410/2001 e s.m.i.
Concessione di servizi - Finanza di progetto	Concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv)
Concessione di servizi - Finanza di progetto - d.lgs. 50/2016 art. 183 commi 1-14	Concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv)
Concessione di servizi - Finanza di progetto - d.lgs. 50/2016 art. 183 commi 15-20	Concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv)
Concessione di servizi (ad iniziativa pubblica)	Concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici	D.lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv) e concessioni demaniali marittime
Contratti per servizi energetici	Concessioni di servizi e altri contratti per servizi energetici	Contratti per servizi energetici che prevedono l'esecuzione di lavori di efficientamento energetico finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale effettuati a titolo non oneroso per l'Amministrazione, con finanziamento da parte del contraente privato (d.lgs. 50/2016, art. 2 d.lgs. 102/2014) .
Locazione finanziaria di opere pubbliche	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 187
Contratto di disponibilità	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 188
Sponsorizzazione	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 19

segue>>

Contratti PPP monitorati	Classificazione statistica	Riferimento normativo
Società mista	Altre gare di PPP	D.lgs. 267/2000 - Art. 116
Società di trasformazione urbana	Altre gare di PPP	D.lgs. 267/2000 - Art. 120
Opere a scomputo	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 1, comma 2, lettera e)
Programmi di riqualificazione urbana	Altre gare di PPP	Programmi edilizi, contratti di quartiere, e altri programmi di RU previsti da norme in materia urbanistica.
Interventi di sussidiarietà orizzontale	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 189
Baratto amministrativo	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 190
Cessione di immobili in cambio di opere	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 191
Opera pubblica realizzata a spese del privato	Altre gare di PPP	D.lgs. 50/2016 - Art. 20
Altre gare di PPP	Altre gare di PPP	Altre iniziative di PPP non riconducibili a una delle tipologie sopra definite

Fonte: Cresme Europa Servizi

Tabella A2. Dettaglio delle tipologie di opere, per settore

Classificazione statistica	Settore	Tipologia di opera
EDILIZIA SOCIALE E PUBBLICA	Beni culturali; Centri polivalenti; Commercio e artigianato; Direzionale; Altra edilizia sociale e pubblica	Edifici e spazi di interesse storico/architettonico; centri polifunzionali; edifici direzionali; fiere, mercati, negozi, punti ristoro, centri commerciali, zone PIP, altri edifici per il commercio e l'artigianato; canili; mense; alloggi; caserme; altra edilizia sociale e pubblica
RIASSETTO DI COMPARTI URBANI	Riqualificazione urbana	Interventi complessi di riqualificazione di porzioni di territorio urbano o di aree dismesse
EDILIZIA SANITARIA	Edilizia sanitaria	Ospedali, poliambulatori, residenze sanitarie assistenziali e altre strutture per l'assistenza sanitaria e sociale
EDILIZIA SCOLASTICA	Edilizia scolastica	Asili nido, scuole dell'infanzia, scuole primarie e secondarie, università, parchi scientifici e altre strutture per l'istruzione e la formazione
STRUTTURE CIMITERIALI	Strutture cimiteriali	Cimiteri e illuminazione votiva
IMPIANTI SPORTIVI	Impianti sportivi	Impianti sportivi, stadi, centri sportivi polifunzionali, palazzetti dello sport, piscine, aree sportive attrezzate
STRUTTURE RICETTIVE	Strutture ricettive	Alberghi, motel, case vacanza, campeggi, ostelli, villaggi, strutture termali, ecc.
PARCHEGGI	Parcheggi	Strutture e aree per la sosta
ARREDO URBANO E VERDE PUBBLICO	Arredo urbano e verde pubblico	Spazi e aree verdi, elementi di arredo urbano, spazi e impianti pubblicitari e per la pubblica affissione
ENERGIA E TELECOMUNICAZIONI	Energia e telecomunicazioni	Centrali e impianti per la produzione di energia elettrica e termica, reti di teleriscaldamento, reti gas, illuminazione pubblica, reti e impianti di telecomunicazione
AMBIENTE	Ambiente	Servizio Idrico Integrato, reti idriche, fognarie e impianti di depurazione, impianti di smaltimento rifiuti compresi termovalorizzatori
TRASPORTI	Strade e autostrade; Metropolitane; Altri trasporti	Strade e autostrade, metropolitane, aeroporti, eliporti, cabinovie, altre infrastrutture e impianti per il trasporto di persone e cose
PORTI E LOGISTICA	Porti e logistica	Approdi turistici (porti turistici, marine, porticcioli, ecc), porti commerciali, porti di pesca, interporti, autoporti, altre strutture per la logistica
ALTRO	Altro	Interventi per la manutenzione del territorio, cave, materiale litoide, taglio bosco, altro

Fonte: Cresme Europa Servizi

Glossario

Appalto pubblico	In base al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) è definito come un contratto a titolo oneroso concluso per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.
Asseverazione del piano economico- finanziario	Dichiarazione con cui un soggetto a ciò abilitato (istituto di credito o società indicate all'art. 183, comma 9 del Codice dei contratti pubblici) attesta la coerenza del progetto da realizzare in PPP ovvero l'equilibrio del piano economico-finanziario sulla base dei dati risultanti dallo stesso piano e dal regolamento contrattuale.
Big deal	Per convenzione in questo Rapporto si intende il contratto pubblico di importo superiore ai 500 milioni di euro.
Committente	Pubblica amministrazione o altro soggetto che affida un contratto pubblico attraverso una delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici.
Contratto pubblico	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto di appalto o di concessione avente ad oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posto in essere dalle stazioni appaltanti (cfr. art. 3, comma 1, lett. dd)).
Concessione di lavori pubblici	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale l'amministrazione aggiudicatrice affida l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici, riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere (cfr. art. 3, comma 1, lett. uu)).
Concessione di servizi	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale l'amministrazione aggiudicatrice affida a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) (concessione di lavori pubblici) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi (cfr. art. 3, comma 1, lett. vv)).

Contratto di disponibilità	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti (cfr. art. 3, comma 1, lett. hhh)).
Contratto di partenariato pubblico privato (PPP)	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto, con il quale l'amministrazione aggiudicatrice conferisce 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 connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio da parte dell'affidatario secondo modalità individuate nel contratto (cfr. art. 3, comma 1, lett. eee)).
Dialogo competitivo	Procedura di affidamento nella quale l'amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati sono invitati a presentare le offerte; qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare a tale procedura.
Energy performance contract **(contratto di prestazione energetica)**	Contratto disciplinato dal d.lgs. n. 102/2014 in attuazione della direttiva 2012/27/UE stipulato tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto in cui gli investimenti realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica contrattualmente stabilito.
Equilibrio economico-finanziario	Contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria di un progetto come definite dall'art. 3, c. 1, lett. fff) del Codice dei contratti pubblici.

Finanza di progetto	Locuzione che designa le procedure di affidamento dei contratti di concessione di lavori e di servizi e degli altri contratti di PPP disciplinate dall'art. 183 del Codice dei contratti pubblici. Sotto l'aspetto economico indica una tecnica di finanziamento di un progetto in cui il creditore (finanziatore) guarda principalmente al *cash flow* e alla redditività del progetto come fonte per la restituzione del debito e ai beni del progetto come unica garanzia di prestito.
Lavori	In base al Codice dei contratti pubblici consistono nelle attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro manutenzione di opere (cfr. art. 3, comma 1, lett. nn)).
Locazione finanziaria di opera pubblica	In base al Codice dei contratti pubblici è un contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori (cfr. art. 3, comma 1, lett. ggg)).
Matrice dei rischi	Strumento che, previa identificazione dei rischi e ponderazione della loro significatività, li alloca tra le parti, recependo tale distribuzione nei documenti contrattuali, con ciò si permette l'immediata identificazione dell'allocazione dei rischi rilevati del progetto per ogni parte.
Operazione di PPP *off balance*	Contratto di PPP la cui spesa per investimento non è contabilizzata nel bilancio pubblico, essendo i rischi contrattuali allocati tra le parti del contratto secondo i principi dettati dall'Eurostat.
Operazione di PPP *on balance*	Contratto di PPP la cui spesa per investimento è contabilizzata nel bilancio pubblico, non essendo i rischi contrattuali trasferiti in misura prevalente al partner privato secondo i principi dettati dall'Eurostat.
Opera	In base al Codice dei contratti pubblici è il risultato di un insieme di lavori che di per sé esplichi una funzione economica o tecnica. Le opere comprendono sia quelle che sono il risultato di un insieme di lavori edilizi o di genio civile, sia quelle di difesa e di presidio ambientale, di presidio agronomico e forestale e di ingegneria naturalistica (cfr. art. 3, c.1, lett. pp)).
Opere "calde"	Progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso i ricavi dell'utenza generati nell'arco della vita del contratto.

Opere "fredde"	Progetti in cui il contraente privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Il soggetto privato, che realizza e gestisce l'opera (carceri, ospedali, scuole) trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione.
Opere "tiepide"	Progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica, non essendo i ricavi da utenza di per sé sufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dall'infrastruttura. Tali esternalità giustificano l'erogazione di una componente di contribuzione pubblica.
Piano economico-finanziario	È il documento contrattuale che rappresenta la struttura economica e finanziaria di un progetto di investimento in PPP. È costituito da un sistema di conti interdipendenti che permette di valutare la convenienza economica del progetto e la capacità di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio. Esso rappresenta i valori che esprimono l'equilibrio economico-finanziario del progetto di PPP.
Prezzo (o contributo pubblico)	Contributo pubblico corrisposto dall'amministrazione ai soli fini dell'equilibrio economico-finanziario del contratto di PPP e consistente in una somma di denaro, ovvero nella cessione di beni immobili ovvero ancora nella cessione di un diritto di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione concedente la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare. Detto contributo sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di altri meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione non può superare il quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo previsto dal contratto (cfr. art. 180, comma 6 del Codice dei contratti pubblici).
Procedura di gara	Procedimento complesso ad evidenza pubblica preordinato all'affidamento di un contratto pubblico da parte di una stazione appaltante.
Procedura di gara aperta	Procedura di affidamento in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta.

Procedura di gara ristretta	Procedura di affidamento alla quale ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti.
Procedura negoziata	Procedura di affidamento in cui l'amministrazione aggiudicatrice consulta gli operatori economici da essa scelti e negozia con uno o più di essi le condizioni dell'affidamento.
Progetto di fattibilità tecnica ed economica	In base al Codice dei contratti pubblici costituisce il primo livello di progettazione dei lavori pubblici, individua tra più soluzioni quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. I contenuti del progetto di fattibilità sono indicati all'art. 23 del Codice dei contratti pubblici.
Progetto definitivo	In base al Codice dei contratti pubblici costituisce il secondo livello di progettazione dei lavori pubblici. Individua compitamente i lavori da realizzare nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti dalle stazioni appaltanti e, ove presente, dal progetto di fattibilità. I contenuti del progetto definitivo sono indicati all'art. 2, comma 7 del Codice dei contratti pubblici.
Progetto esecutivo	In base al Codice dei contratti pubblici costituisce il terzo livello di progettazione dei lavori pubblici, è redatto in conformità al progetto definitivo e determina in dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo secondo quanto prescritto dall'art. 23, comma 8 del Codice dei contratti pubblici.
Rischio	In gergo economico indica la combinazione di probabilità di un evento e delle conseguenze di esso. Il rischio è rilevante nell'ambito di un'operazione in PPP in quanto variabile in grado di incidere sul rendimento del progetto determinando uno scostamento dei valori di flussi di cassa attesi. Il Codice dei contratti pubblici definisce le principali categorie di rischi rilevanti in un contratto di PPP.
Società a capitale misto pubblico privato	Forma di PPP c.d. istituzionalizzato che implica la costituzione di una entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, con la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it



ISBN 978-88-6650-194-7

