

IFEL

Fondazione ANCI

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Edizione 2017



Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Edizione 2017

Studi e Ricerche

Fondazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale

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

Cura: *Carla Giorgio e Giorgia Marinuzzi*

Il Capitolo 1 è di *Ilaria Paradisi* (Avvocato, esperto di diritto amministrativo);
il Capitolo 2 è di *Lorenzo Bellicini e Mercedes Tascetta* (Cresme Europa Servizi);
il Capitolo 3 è di *Daniele Valerio* (Esperto di finanza locale).

Gli apparati statistici sono stati elaborati da *Alessia Brinciotti* (IFEL),
Giorgia Marinuzzi (IFEL) e *Mercedes Tascetta* (Cresme Europa Servizi).

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.

L'analisi proposta si basa sui soli procedimenti in essere, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, pari a 28.735 procedure di gara delle 33.164 procedure totali di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale tra il 2002 e il 2016. Non sono considerati i procedimenti che al 31 dicembre 2016 risultano interrotti (bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate), pari a 4.429 procedure.

La pubblicazione si chiude con le informazioni disponibili a settembre 2017.

Progetto grafico:

Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Introduzione	5
Guida alla lettura: le principali evidenze	9

Capitolo 1

Il PPP comunale alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici	19
1.1. Gli istituti di PPP: origine ed evoluzione del quadro normativo di riferimento	21
1.2. Le principali novità rispetto all'impianto normativo previgente. La disciplina generale dei contratti di PPP	28
1.3. La disciplina delle concessioni di lavori e di servizi	37
1.4. L'affidamento tramite finanza di progetto	48
1.5. Gli altri contratti di PPP disciplinati dal codice dei contratti pubblici	53

Capitolo 2

Il mercato del PPP: quadro d'insieme	57
2.1 Il Partenariato Pubblico Privato e il mercato delle OO.PP.: il trend 2002-2016	63
2.2 I settori d'intervento	81
2.3 Le procedure	87
2.4 Le classi di importo	98
2.5 I tempi e le cause di fallimento dei bandi	105

Capitolo 3

Il PPP e i comuni committenti	113
3.1 I bandi dei comuni per OO.PP. e PPP: il trend 2002-2016	115
3.2 Un'analisi territoriale e per ampiezza demografica comunale	155
3.3 I settori di intervento del PPP dei comuni	184
3.4 Le procedure del PPP dei comuni	197
3.5 Le classi di importo del PPP dei comuni	202
3.6 I tempi e le cause di fallimento dei bandi dei comuni	213

Appendice	221
------------------------	------------

Introduzione

Il Partenariato Pubblico Privato è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro Paese: sono circa 29.000 i procedimenti in corso, per un importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro dal 2002 al 2016 e rappresentano, solo nell'ultimo anno, il 53% degli importi complessivi del mercato delle opere pubbliche, una percentuale mai raggiunta prima. Questi valori mettono in luce come i PPP si configurino sempre più quale forma di finanziamento alternativa ai canali tradizionali sia di *funding* che di *procurement*.

Il PPP è cresciuto in questi quindici anni ed è visto dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle comunali, come un'importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio. Si ricorre infatti a procedure di PPP per realizzare opere e servizi in settori come l'edilizia sociale e pubblica, gli impianti sportivi, l'arredo urbano e il verde pubblico, l'energia e le telecomunicazioni.

La scarsità delle risorse in questi anni di crisi ha accentuato la convinzione che vede il PPP come una delle strade percorribili per valorizzare idee, progetti e sviluppo, soprattutto per i territori comunali. Delle 28.735 procedure di PPP in corso ben 23.216 vedono i comuni come committenti. Se si analizzano però i bandi dei comuni che arrivano all'aggiudicazione si rileva come nel mercato del PPP sia ancora necessario intervenire per migliorare

le competenze, diffondere esperienze tipo e casi di successo. I bandi comunali che dal 2002 al 2016 sono stati aggiudicati sono appena il 27% di tutte le procedure avviate. Anche se il dato delle aggiudicazioni sconta la ridotta pubblicità del risultato di gara delle operazioni di importo più piccolo, si tratta di un dato da non sottovalutare e che probabilmente va interpretato come un sintomo della carenza di un efficiente supporto istituzionale ai comuni nell'implementazione e attuazione di queste formule partenariali.

Si tratta dunque di ragionare attentamente sui numeri che il volume fornisce e cercare di trarre utili spunti al fine di individuare quelle iniziative che possano incentivare le *partnership* pubblico private e che, sul piano organizzativo, supportino concretamente le amministrazioni che a migliaia hanno fatto proprio questo strumento. A tal proposito basta ricordare che il 50% dei comuni italiani, tra il 2012 e il 2016, ha attivato almeno una procedura di PPP.

Il volume intende fornire, tra luci e aspetti critici, una panoramica sia dei principali numeri del mercato del PPP forniti dall'Osservatorio Nazionale, anche al confronto con l'evoluzione dei bandi di gara relativi al complesso delle OO.PP., sia dell'evoluzione normativa che nel corso degli anni ha interessato la disciplina dei contratti pubblici per opere e servizi.

Il **primo Capitolo** definisce le caratteristiche fondamentali degli istituti di PPP ed effettua una ricognizione dell'evoluzione della disciplina normativa a livello europeo e nazionale degli istituti partenariali, ponendo in evidenza le novità introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50). Il **secondo Capitolo** fornisce un quadro d'insieme del mercato del PPP: il trend dei bandi di gara e delle aggiudicazioni dal 2002 al 2016, in termini sia di numero che di importi, i principali settori di intervento, le procedure utilizzate, i tempi medi di aggiudicazione e le cause di fallimento dei bandi. Infine il **Capitolo 3** è dedicato all'analisi delle sole procedure di Partenariato Pubblico Privato attivate dai comuni che, come visto, rappresentano in termini di numero di bandi la parte più rilevante del mercato.

Il PPP non può essere considerato come l'unica soluzione alle evidenti difficoltà che i comuni si trovano ad affrontare in tema di investimenti; ma, se opportunamente sostenuta, può rappresentare una valida opportunità per rispondere alla domanda di nuove infrastrutture, elementi vitali per accelerare la crescita e la modernizzazione del nostro Paese.

Guido Castelli
Presidente IFEL

Guida alla lettura: le principali evidenze

di Marco Nicolai e Walter Tortorella

L'analisi prodotta in merito al Partenariato Pubblico Privato (PPP), a quasi 20 anni dalla riforma della legge quadro sui lavori pubblici - c.d. Merloni (n.109/1994) - che introdusse il *project financing* nel quadro normativo italiano, appare quanto mai puntuale sia per valutare la modulazione di tale istituto nelle sue poliformi evoluzioni della disciplina, sia per verificare l'incidenza reale sugli investimenti nel nostro Paese.

La scelta poi di dedicare uno specifico approfondimento al PPP di committenza comunale sana un *vulnus* ricognitivo storico in Italia, che nonostante veda tali enti locali protagonisti dello sviluppo, con una quota degli investimenti pubblici che raggiunge il 28%, non ha mai potuto disporre di una analisi quantitativa che indagasse sul ricorso da parte dei comuni a tali interventi.

L'Italia, pur presentando nel 2016 un'elevata incidenza della spesa pubblica sul PIL (49,6%), destina agli investimenti una parte molto modesta delle risorse pubbliche (2,1%, vs il 2,9% del 1999)⁽¹⁾. Non solo, è proprio la componente investimenti ad aver maggiormente influito in negativo sulla dinamica del PIL negli ultimi anni: tra il 2008 e il 2016 gli investimenti, infatti, si sono ridotti di ben 71 miliardi di euro, dei quali circa 58

¹ Fonte: elaborazione IFEL su dati Istat, anni vari.

miliardi riconducibili agli investimenti privati, mentre quelli pubblici si sono ridotti di oltre 13 miliardi di euro ad un tasso del -27%. In particolare il 20% in meno è ascrivibile ad una riduzione degli investimenti delle amministrazioni locali e il 7% in meno ad una contrazione degli investimenti dell'amministrazione centrale.

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 drasticamente 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 2016 i bandi per opere pubbliche dei comuni sono passati da 20.319 a 10.263 (-49,5%) e dal 2006 al 2016 l'importo dei bandi è crollato a 6.098 milioni di euro da 10.221 milioni di euro (-40%).

Il fabbisogno di investimenti (specialmente quelli infrastrutturali) viene quindi finanziato in un contesto di risorse scarse, e spesso circoscritte da vincoli di bilancio che bloccano la spesa per la parte pubblica. L'idea di un rilancio dell'economia a partire da quest'ultimo tipo di risorse appare ormai peregrina. Una delle strade possibili per affrontare tale situazione è ricorrere al Partenariato Pubblico Privato: interessi privati e interessi pubblici, risorse private e risorse pubbliche si incontrano, in maniera trasparente, per amplificare le potenzialità di investimento. Per l'offerta privata si tratta di un ambito di intervento relativamente nuovo, per la domanda pubblica di un percorso di valenza strategica per tentare di promuovere lo sviluppo territoriale con poche risorse. Il partenariato, quindi, quale una delle strade per affrontare la crisi economico finanziaria che ha investito i Paesi ad economia avanzata, rimettendo in moto gli investimenti. Ma l'effetto moltiplicatore delle risorse finanziarie non è l'unica ragione a sostegno del PPP. La ricerca e il coinvolgimento del settore privato, ad esempio per le infrastrutturazioni di pubblica utilità, può incentivare un miglioramento nella qualità progettuale e garantire una contrattualizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, da cui discende ampiamente la loro utilità sociale. In tale contesto

si inserisce espressamente l'importanza del coinvolgimento del settore privato per la realizzazione delle opere pubbliche al fine di favorire l'individuazione di quelle prioritarie, garantire la sostenibilità finanziaria delle stesse e renderne conveniente ed efficiente la successiva gestione.

Di fronte a tali premesse l'analisi condotta si interroga sul contributo portato dal PPP alla dotazione infrastrutturale nel nostro Paese e lo fa ripercorrendo l'evoluzione dell'istituto in tre grandi fasi temporali corrispondenti ai cicli evolutivi della disciplina volti a rendere lo strumento più adeguato ad interpretare le esigenze dei mercati, a garantirne la *compliance* normativa o ad abilitare l'uso di nuovi strumenti contrattuali e/o nuove procedure per la realizzazione di lavori pubblici.

Le fasi a cui tutta la pubblicazione si ispira ("avvio normativo", "assestamento normativo" e "affinamento finanziario"), così come sinteticamente proposte nel primo Capitolo, rendono solo in parte l'idea del faticoso recepimento normativo-regolamentare e della sofferta evoluzione culturale e professionale che si è resa necessaria per utilizzare il PPP in Italia. L'analisi quantitativa del mercato del PPP, sempre secondo la stessa segmentazione temporale, permette invece di verificare l'impatto che tali evoluzioni legislative hanno avuto sul mercato.

Di certo non è possibile riconoscere l'adeguatezza o meno di determinate scelte legislative correlandole semplicemente all'evoluzione dello stock di gare o di aggiudicazioni progettuali, approccio che sottostimerebbe molti altri aspetti, non ultimo quello della congiuntura economica internazionale, tuttavia questa correlazione può fornire alcuni spunti interpretativi da confermare nel tempo.

Si aggiunga che la puntuale fotografia dello stato dell'arte della disciplina dopo questo pluriennale legiferare, fornita dal contributo prezioso di Ilaria Paradisi nel primo Capitolo, non ci consegna una evidenza di maggiori certezze regolamentari sulle modalità applicative dei diversi istituti del PPP, anche se va riconosciuto che nel tempo si è tentato di affrontare

molte criticità e ciò nella consapevolezza degli operatori almeno fornisce la mappa di questo “campo minato”.

Certo, si è acquisita via via la previsione di modi e contenuti dell’azione di programmazione degli investimenti; si è ribadito in più occasioni quanto l’esercizio di un minimo di *risk management* e il suo recepimento sul piano contrattuale siano indispensabili; si sono codificati come mai prima elementi di natura finanziaria connessi al modello di *funding* del PPP; si sono arricchiti fin troppo le tipologie di contratti e gli strumenti per la sua applicazione; si sono ampliati i confini del coinvolgimento privato. Tuttavia a tutto ciò non si è accompagnata una azione di supporto professionale, informativo, formativo-consulenziale perché le amministrazioni fossero in grado di recepire questa rivoluzione nel *public procurement*.

Lo stato dell’arte dell’assetto normativo del PPP, che anticipa la ricognizione quantitativa del mercato del PPP, è funzionale, oltre che a poter fruire di una guida sintetica degli aspetti che disciplinano il PPP, alla luce delle recenti modifiche prodotte dall’approvazione del nuovo codice dei contratti (D.lgs. 18 aprile 2017, N.156), anche a dare una chiave interpretativa della ricchissima produzione di dati che seguono.

Questa Pubblicazione, nell’*unicum* che rappresenta certamente, certifica la dimensione e la crescita del PPP in Italia. I dati forniti dall’Osservatorio Nazionale del PPP, e compiutamente illustrati da Lorenzo Bellicini e Mercedes Tascetta nel secondo Capitolo, per i quindici anni che vanno dal 2002 al 2016, consentono, infatti, di sostenere che il PPP è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro Paese: circa 29.000 procedimenti in corso, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell’importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro. Si passa dalle 331 iniziative del 2002, alla media annua di circa 3.000 iniziative nel periodo 2010-2016, con il picco di 3.334 nel 2015, e con un 2016, nonostante l’entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, attestato a 3.187 iniziative in corso. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque, nella dinamica dei quin-

dici anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro. Il PPP è cresciuto nel tempo, come i dati dimostrano, ed è visto dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle locali, come una importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio. La scarsità delle risorse in questi anni di crisi ha accentuato questa convinzione, che vede il PPP come una delle strade percorribili per valorizzare idee, progetti, sviluppo. Quindi se le opere pubbliche calano, l'incidenza su questi del PPP aumenta, nei tre cicli riferiti ai periodi 2002-2007, 2008-2011 e 2012-2016, passando dal 15% al 29% per importo a base di gara bandita e dal 2% al 19% per numero di bandi pubblicati.

Non è però tutto oro quello che luccica, considerato che il secondo Capitolo evidenzia come alla crescita di importanza del PPP non ha fatto riscontro una evidente crescita della qualità tecnico-progettuale da parte delle stazioni appaltanti, soprattutto quelle locali, e delle imprese. A fronte di circa 33.164 procedure di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP, tra il 2002 e il 2016, 4.429 procedure, pari al 13%, riguardano procedimenti interrotti, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate, e le restanti 28.735 iniziative, pari all'87%, sono procedimenti in corso. Tra i procedimenti in corso sono meno di 8.000 le aggiudicazioni (il 27% dei procedimenti in corso). È vero che il dato delle aggiudicazioni sconta la ridotta pubblicità del risultato di gara delle numerose operazioni di importo inferiore a 1 milione di euro (se si considerano le sole operazioni di PPP di importo superiore a 1 milione di euro, infatti, tale percentuale sale al 60%), ma il dato resta emblematico. In termini di importi le cose cambiano, dato che nel periodo in esame sono stati aggiudicati 65 miliardi di euro, il 73% del valore complessivo dei procedimenti in corso (88,8 miliardi), da ricondurre per il 98% a operazioni di PPP di importo superiore a 1 milione di euro. Inoltre bisogna ricordare che dopo l'aggiudicazione entrano in gioco altre fasi operative che rendono più complesso il quadro, come il ricorso al contenzioso, la stipula del contratto, il raggiungimento del *closing* finanziario, l'esecuzione dei lavori, la gestione.

Nonostante tutto, anche al lordo di queste anomalie ed inefficienze dall'analisi dei dati per settori di attività emerge un elevato e crescente ricorso a procedure di PPP per la realizzazione di opere e servizi nei settori edilizia sociale e pubblica, impianti sportivi, arredo urbano e verde pubblico ed energia e telecomunicazioni. Insieme questi quattro settori rappresentano il 74% della domanda di contratti di PPP censiti nel periodo 2002-2016. Il loro peso è aumentato nel tempo con percentuali che variano dal 64% nel primo ciclo, fino a rappresentare il 75% della domanda nell'ultimo quinquennio. Riguardo al valore del mercato il protagonismo del PPP per settore assume caratterizzazioni diverse e il 68% (61 miliardi su 89 miliardi totali) compete a iniziative nei settori trasporti, ambiente, energia e telecomunicazioni.

Se si vuole, invece, analizzare il massivo ricorso al PPP in merito alle procedure più ricorrenti, sempre nel secondo Capitolo, viene rilevato che nell'intero periodo 2002-2016 le procedure più numerose sono le concessioni di servizi che, con 19.963 bandi, rappresentano il 70% della domanda di PPP. Le concessioni di lavori rappresentano solo il 20% dell'*iter* adottato per alimentare il PPP, anche se dal punto di vista del valore di mercato rappresentano, con 51 miliardi, il 58% del mercato complessivo del PPP. La rilevanza delle concessioni di lavori, a dispetto di chi pensa che il *project financing* sia un modello di *public procurement* adeguato solo per i grandi investimenti, anche al netto dei *big deal* (i grandi contratti di importo unitario superiore ai 500 milioni di euro) rappresenta il 54% del mercato, con 29 miliardi.

Le risultanze offerte in base alle gare pubblicate confermano il massivo utilizzo delle concessioni di servizi, il dato infatti non muta se si guarda non alle gare pubblicate ma alle aggiudicazioni. Sempre nell'intero periodo 2002-2016, con 4.845 aggiudicazioni, che rappresentano il 62% dei contratti, le concessioni di servizi sono la procedura maggiormente impiegata. Come per le gare bandite anche per le aggiudicazioni riguardo al valore del mercato sono le concessioni di lavori pubblici quelle economicamente più rilevanti, con oltre 44 miliardi, pari al 68% del mercato complessivo

delle aggiudicazioni dei contratti PPP, e anche in questo caso il rilievo è confermato al netto dei grandi contratti di importo unitario superiore a 500 milioni di euro (21,5 miliardi pari al 60% del mercato al netto dei *big deal*).

Volendo analizzare i partenariati dove il privato svolge un ruolo ancor più significativo, il secondo Capitolo offre un approfondimento relativo alle operazioni di finanza di progetto evidenziando come rappresentino oltre il 35%, 31,6 miliardi dei complessivi 89 miliardi di euro del valore dell'intero mercato del PPP. Del resto, dall'introduzione della finanza di progetto ad opera delle modifiche apportate alla legge Merloni-ter, le modifiche che valorizzano il ruolo propositivo e proattivo del privato si sono succedute fino ad arrivare alla formulazione da ultimo novellata dall'art.183 del nuovo codice dei contratti che conferma la possibilità d'iniziativa privata anche in assenza di programmazione pubblica, fattispecie prevista sia per le concessioni di lavori, sia per le concessioni di servizi. Il *project financing* ha dato quindi un significativo apporto alla dotazione infrastrutturale del nostro Paese, alimentando in chiave anticiclica il trend degli investimenti; se per numero prevalgono, con due terzi dei bandi, piccole infrastrutture (iniziative relative al settore energetico, alle strutture cimiteriali, agli impianti sportivi, ai parcheggi) per valore si distinguono il settore dei trasporti, dell'ambiente e dell'energia per grandi impianti.

Dai dati preziosi 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 77% dei bandi si riferisca esclusivamente all'1% del valore del mercato del PPP, una polverizzazione e un dispendio di energie esasperato. I committenti avrebbero dato corso a quasi 19mila procedimenti di gara con una aspettativa d'investimento che non arriva a 400 milioni. Si usa il condizionale perché il rilievo è viziato da oltre 11mila procedimenti per i quali non è disponibile l'importo ma che vale la pena rilevare perché rappresentano la *proxy* di una patologia sulla quale intervenire. Non è questo l'ultimo spunto critico che emerge dalle pagine di questa analisi, la ricognizione delle cause di fallimento dei bandi porta alla luce uno spaccato d'inefficienza su cui è utile concentrare

l'attenzione. Sono ben 33.164 le iniziative di PPP archiviate di cui il 13% relativo a procedimenti interrotti. I dati servono per decidere e certamente la polverizzazione e la mortalità delle iniziative indicano come sia necessario affiancare alla promozione del PPP iniziative di informazione, formazione, supporto, azioni che a differenza di altri Paesi sono mancate in Italia. Anche a fronte di questa difficoltà sembra che le amministrazioni abbiano comunque patrimonializzato delle competenze, considerato che nel tempo la quota di procedimenti interrotti cala e i tempi medi di aggiudicazione migliorano.

Il contributo di questa ricognizione diventa poi particolarmente innovativo ed esclusivo per l'analisi che offre del mercato del PPP su committenza dei comuni.

Il Capitolo 3 della pubblicazione, a cura di Daniele Valerio, offre questo approfondimento dimostrando l'importanza del PPP per gli investimenti delle amministrazioni comunali, tanto che il ricorso a tale procedura assume rilievo sempre più significativo nel tempo, raggiungendo nel 2016 il 24% dei bandi di opere pubbliche e in valore ben il 67%. Il PPP non è più come all'inizio una modalità, al più residuale, di aggiudicazione delle opere pubbliche, ma è un approccio e un modello consolidato e ricorrente di *public procurement* comunale.

Il ricorso ai capitali privati e al PPP dei comuni, favorito dalla possibilità di superare i vincoli di natura contabile e dall'opportunità di fruire delle competenze degli operatori di mercato, ha alimentato un mercato che dal 2002 ad oggi, nonostante la congiuntura economica negativa e il calo degli investimenti, è cresciuto dai 575 milioni di euro del 2002 fino ai 4 miliardi del 2016, facendo registrare un incremento di oltre 600 punti percentuali. Il ricorso al PPP dei comuni è un fenomeno documentato anche dal numero di gare mediamente bandite ogni anno passato dalle 592 del primo ciclo (2002-2007) alle 2.459 dell'ultimo ciclo.

Le *performance* del PPP d'iniziativa comunale nel focus dedicato all'interno del terzo Capitolo evidenziano anche per le aggiudicazioni risultati importanti. Tuttavia anche per i comuni esistono ancora margini di recu-

però d'efficienza, visto che su 26.599 bandi dei quali sono committenti ben 3.383 risultano interrotti; dato negativo come per il PPP in generale ma mitigato dalla constatazione che la percentuale delle interruzioni decresce nel tempo passando dal 27% nel 2002 al 7% del 2016. I comuni quindi, seppur privi di supporti e agevolazioni, sembrano maturare economie esperienziali e *know-how*, che si riflettono anche nei tempi medi di aggiudicazione che passano da 214 a 128 giorni, con rilievi differenziati in funzione della dimensione progettuale e del tipo di procedura.

I comuni, di fronte a una complessità di vincoli normativi, all'impossibilità di far ricorso a consulenze o all'inserimento di nuove competenze, per le dimensioni e per il blocco delle assunzioni, fanno comunque la loro parte. Queste amministrazioni locali affrontano il PPP per micro investimenti ma anche per *big deal*, con manifestazioni di protagonismo nel PPP talvolta estemporanee (in contrasto con l'opzione di una reale programmazione mixata di diverse modalità di pensare agli investimenti), talvolta ricorrenti: di tutto questo il Rapporto offre un riscontro dettagliato evidenziando i comuni che nel *ranking* dei progetti banditi o aggiudicati spiccano per risultati ottenuti.

Si poteva immaginare che Milano e Roma fossero ai vertici di queste classifiche, ma meno scontato lo era per i comuni di dimensioni più contenute come Verona, Parma e Lipari. Il Rapporto offre una mappatura di questi risultati, dietro la quale si nasconde la fatica, l'innovazione, la voglia di fare di molti funzionari e amministratori pubblici; una geografia che evidenzia come in tutto il territorio nazionale il PPP trovi applicazione per iniziativa dei comuni.

Il Capitolo 3, infatti, evidenziando tutti i comuni d'Italia che hanno avviato almeno una iniziativa di Partenariato Pubblico Privato, dà riscontro di come il 63% di tali amministrazioni abbia attivato almeno una iniziativa, e come al crescere delle dimensioni i comuni che hanno sperimentato un PPP aumentino fino alla soglia dei 20.000 abitanti, oltre la quale tutti i comuni vantano almeno una esperienza di PPP tra il 2002 ed il 2016. Nel nostro Paese il ricorso ai PPP non è circoscritto ad una specifica area

territoriale e interessa in modo diffuso sia le regioni del nord che quelle dell'Italia centrale e del Mezzogiorno. La fotografia offerta dalla ricognizione contenuta in questo Rapporto evidenzia come, a quasi 20 anni dal recepimento del *project financing* in Italia, il PPP sia una formula diffusa e ovunque sperimentata, seppure con tassi d'iniziativa che superano ampiamente la media nazionale in determinate regioni: Puglia (91%), Toscana (88%), Umbria (80%), Emilia-Romagna (77%), Campania (76%).

Il ricorso al PPP è così diffuso a livello comunale da adattarsi agli investimenti afferenti sia alle opere calde, con bandi nell'ordine del 70% per valore e 50% per numero, sia alle opere fredde, con aggiudicazioni progressivamente in crescita, così codificate in funzione della capacità o dalla impossibilità di generare reddito. Così, seppure con progressioni diverse nel tempo, si sono attivati, a fianco di interventi più tradizionali, investimenti in edilizia sociale e pubblica, arredo urbano, o edilizia scolastica, impianti ludico sportivi.

Il Rapporto fa rilevare 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.

Tutto ciò emerge da un lavoro di analisi che offre per la prima volta un *dataset* ricco dedicato alle amministrazioni locali. Si auspica che la rappresentatività del fenomeno che si è descritto catturi l'attenzione dei *policy maker* per strutturare un sistema di affiancamento come avviene in tutto il mondo, affinché i comuni possano godere d'informazioni, formazione, tutoraggio, strumenti e incentivi perché questa alleanza con il privato sappia allineare la dotazione infrastrutturale e il livello di servizi garantiti dalla pubblica amministrazione e nello specifico dai comuni a quello degli altri Paesi.

**Il PPP comunale
alla luce
del nuovo codice
dei contratti pubblici**

1

1.1 Gli istituti di PPP: origine ed evoluzione del quadro normativo di riferimento

Con il termine Partenariato Pubblico Privato (di seguito anche PPP) si indicano, in generale, quelle forme di cooperazione a lungo termine tra il settore pubblico e quello privato finalizzate all'espletamento di compiti pubblici, quali il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio. A livello di diritto europeo il PPP non è previsto nell'ambito di una regolamentazione cogente; la definizione di base e le linee guida di riferimento per la regolamentazione degli istituti che realizzano forme di PPP sono, infatti, dettate nel "*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 individua, in particolare, le seguenti caratteristiche come proprie di un contratto di PPP: a) la lunga durata del rapporto, che implica una cooperazione tra i due partner sui vari aspetti del progetto da realizzare; b) il finanziamento del progetto garantito in tutto o in parte dal settore privato; c) il ruolo strategico degli operatori economici privati, che partecipano a tutte le fasi del progetto; d) la distribuzione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Il Libro verde distingue, inoltre, due forme principali di PPP: il PPP di tipo contrattuale e 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⁽¹⁾.

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. In precedenza le concessioni di servizi erano, invece, sottratte all'applicazione delle norme in materia di appalti e concessioni.

Nel diritto nazionale, gli istituti di PPP sono definiti e disciplinati dal nuovo codice dei contratti pubblici, dunque da una fonte del diritto primaria. La disciplina vigente del PPP è frutto di una evoluzione normativa la cui origine è rintracciabile nell'introduzione dell'istituto del promotore nella legge n. 109/1994, la c.d. Merloni. Gli artt. 37-*bis* e ss. inseriti nella legge quadro in

1 In seguito al Libro verde la Commissione europea si è poi espressa in tema di PPP con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni, Bruxelles 15.11.2005, COM(2005) 569 definitivo e la Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico privati istituzionalizzati (PPPI), Bruxelles 5.2.2008, 2008/C 91/02. Inoltre, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico privato" Bruxelles 19.11.2009, COM (2009) 615, evidenzia la possibilità di far leva su fondi e competenze private e di combinarle alle risorse pubbliche, aiutando il processo di ripresa economica e di crescita dei mercati, contribuendo, altresì, allo sviluppo di obiettivi politici condivisi quali: lotta ai cambiamenti climatici; promozione di fonti energetiche alternative; sviluppo di un trasporto sostenibile; stimolo ad investimenti in sistemi di alta qualità nel settore della sanità; diffusione di importanti progetti di ricerca tecnologica.

materia di lavori pubblici prevedevano, infatti, la possibilità che un soggetto privato, il c.d. promotore, potesse promuovere la realizzazione di un'opera pubblica in regime di concessione, potendo esso stesso diventare aggiudicatario della concessione attraverso un complesso procedimento, che si articolava sostanzialmente in tre fasi: i) presentazione della proposta del promotore (art. 37-bis); ii) valutazione della stessa da parte della pubblica amministrazione (art. 37-ter); iii) indizione della gara sulla base del progetto del promotore per l'aggiudicazione del contratto (art. 37-quater).

Tale istituto era, in particolare, volto a favorire progetti di realizzazione e gestione di opere finanziabili con la tecnica del *project financing*, basata sulla possibilità di detti progetti di autofinanziarsi grazie alla capacità di generare reddito proprio attraverso i ricavi derivanti dalla gestione delle opere e dei servizi oggetto di affidamento⁽²⁾.

La disciplina del promotore è stata successivamente modificata dalla legge 1 agosto 2002, n. 166, (c.d. legge Merloni *quater*) che, mirando a favorire il coinvolgimento dei privati nel finanziamento, ha introdotto il c.d. diritto di prelazione a favore del promotore (ovvero il diritto ad essere preferito al migliore offerente all'esito della gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della concessione) e, soprattutto, ha apportato importanti innovazioni all'istituto della concessione di lavori pubblici, rendendola uno strumento più flessibile e adeguato alle necessità concrete del mercato per la strutturazione di un finanziamento in *project financing*.

In particolare, tra le modifiche della novella del 2002, si ricordano: a) l'eliminazione del limite, nell'erogazione del prezzo da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, del cinquanta per cento dell'importo totale dei lavori; b) la liberalizzazione delle modalità di erogazione del medesimo prezzo, con la conseguente possibilità di concederlo anche prima della fase di collaudo dell'opera e sotto forma di cessione di diritti di proprietà

² In senso proprio per finanza di progetto deve intendersi "il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale"; P.K. Nevitt, *Project Financing*, Laterza, 1987.

e di diritti reali di godimento; c) l'eliminazione del limite dei trenta anni di durata massima del contratto di concessione; d) la possibilità di circoscrivere l'oggetto della concessione, quanto alle prestazioni progettuali, potendosi affidare anche la mera revisione della progettazione e il completamento di essa da parte del concessionario; e) la previsione espressa della possibilità di affidare in concessione anche opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici (c.d. opere fredde).

La disciplina già dettata dalla legge Merloni, così come modificata dai successivi interventi normativi, è stata, poi, recepita dal codice dei contratti pubblici abrogato, il D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, adottato in recepimento delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE, confermando la scelta del legislatore di strutturare la procedura c.d. del promotore in tre distinte fasi, disciplinate dagli artt. 153-159 del citato codice, secondo l'originaria progressione trifasica.

Successivamente, il D.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 (c.d. secondo decreto correttivo) sopprimeva il testo degli artt. 154 e 155 del D.lgs. n. 163/2006, nella parte in cui riconoscevano il diritto di prelazione in favore del promotore, e introduceva, nel codice, l'art. 160-*bis* avente ad oggetto la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, una nuova fattispecie contrattuale per la realizzazione di lavori pubblici - oltre all'appalto e alla concessione - suscettibile di configurare, a determinate condizioni, anche una forma di PPP.

Con il decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (c.d. terzo decreto correttivo), il legislatore riscriveva la normativa relativa al promotore finanziario, con l'intento di semplificare tale lungo e complesso procedimento, caratterizzato da un elevato rischio amministrativo, tenendo, altresì, in considerazione le osservazioni formulate dalla Commissione europea in occasione della procedura di infrazione aperta nel 2008⁽³⁾.

3 Si fa riferimento alla procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea, nei confronti dell'Italia, con nota C(2008)0108 del 30 gennaio 2008, con la quale si contestava, tra

Il nuovo art. 153 del codice (denominato *finanza di progetto*) prevedeva tre diverse procedure di affidamento caratterizzate dall'iniziativa della pubblica amministrazione, alla quale era demandato il compito di predisporre gli studi di fattibilità, da inserire negli atti di programmazione triennale ed annuale dei lavori pubblici, di cui all'art. 128 del codice abrogato, ponendoli successivamente a base di gara⁽⁴⁾. A tali ipotesi procedurali, si aggiungeva la possibilità, per i soggetti privati, di formulare proposte anche in relazione ad interventi non presenti negli strumenti di programmazione, godendo anche del diritto di prelazione all'esito della gara eventualmente esperita in caso di pubblico interesse della proposta.

Il c.d. terzo correttivo al codice inseriva, inoltre, all'art. 3, i commi 15-*bis* e 15-*ter*, recanti la definizione e le caratteristiche dei contratti di partenariato pubblico privato e la relativa elencazione.

Ha contribuito all'operatività delle disposizioni del codice dei contratti pubblici riguardanti gli istituti del PPP e della finanza di progetto, l'entrata in vigore del regolamento di attuazione del codice stesso, il D.P.R. 207/2010. In particolare, il regolamento ha, tra l'altro, individuato il contenuto degli studi di fattibilità da porre a base di gara nei procedimenti di cui all'art. 153 del codice (art. 14 del D.P.R. n. 207/2010), nonchè ha dato attuazione al dettato dell'art. 152 del codice, secondo il quale le disposizioni in materia di finanza di progetto si applicavano anche ai servizi secondo modalità fissate dal regolamento di attuazione. L'art. 278 del regolamento, infatti, prevedeva l'aggiudicazione della concessione di servizi attraverso una procedura di gara avviata in seguito alla presentazione di proposte da parte di soggetti privati. Tali proposte, qualora ritenute dall'amministra-

l'altro, la non compatibilità con le norme di cui alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del diritto di prelazione riconosciuto al promotore nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 153 del D.lgs. n. 163/2006.

4 La rilevanza data dal legislatore agli studi di fattibilità non era, tuttavia, ancora supportata da una chiarezza dei contenuti di tali studi, per la prima volta indicati, a livello normativo; solo con l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici veniva introdotta la norma indicante i contenuti degli studi di fattibilità.

zione fattibili e di pubblico interesse erano poste a base di una gara per l'affidamento del contratto di concessione di servizi. La disposizione citata prevedeva, altresì, il diritto di prelazione a favore del promotore.

Un'ulteriore innovazione nella disciplina degli istituti di PPP è intervenuta ad opera del D.lgs. 12 luglio 2011, n. 70 (c.d. decreto sviluppo, convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), che ha riscritto i commi 19 e 20 dell'art. 153 del codice dei contratti pubblici, prevedendo che i soggetti privati potessero presentare proposte per la realizzazione in concessione di lavori pubblici di opere non presenti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione. La complessa procedura prevista dalle citate disposizioni, comportava una prima fase di valutazione del pubblico interesse della proposta, finalizzata all'inserimento del progetto preliminare negli strumenti di programmazione, seguita da una seconda fase di gara volta all'aggiudicazione del contratto di concessione di lavori pubblici, nella quale al promotore è riconosciuto il diritto di prelazione⁽⁵⁾.

Dal 2011, fino al 2014 si sono, inoltre, susseguite una serie di previsioni di legge aventi ad oggetto misure incentivanti il ricorso al PPP, volte, soprattutto, a facilitare il finanziamento di opere e servizi affidati con tali forme contrattuali, attraverso agevolazioni del regime fiscale delle società di progetto, disposizioni speciali per l'emissione e la sottoscrizione delle obbligazioni emesse dalle stesse società, la ulteriore "liberalizzazione" delle forme di contributo pubblico⁽⁶⁾.

5 Inoltre era introdotta la possibilità che l'opera proposta dall'operatore economico fosse realizzata, in alternativa alla concessione, mediante la locazione finanziaria di cui all'articolo 160-bis del codice.

6 Si fa riferimento alle seguenti disposizioni: il decreto legge n. 69/2013 (c.d. decreto del fare, convertito dalla legge n. 98/2013) che estendeva le forme di corresponsione del contributo pubblico in modifica dell'art. 143 del D.lgs. n. 163/2006; il decreto legge n. 179/2012 (convertito dalla legge n. 221/2012) e successive modifiche che ha sottoposto i project bond (obbligazioni emesse dalle società di progetto affidatarie di contratti di PPP) allo stesso regime fiscale favorevole dei titoli del debito pubblico, ha introdotto la possibilità che tali obbligazioni possano essere emesse anche in fase di costruzione dell'opera e ha ampliato la gamma di misure a tutela dei sottoscrittori equiparandoli, sostanzialmente, agli istituti finanziatori; la legge n. 183/2011, il cui articolo 18 recava disposizioni in tema di finanzia-

Nell'ambito dell'evoluzione normativa del PPP come sopra descritta è possibile riconoscere tre principali fasi che corrispondono a mutamenti della disciplina che hanno avuto impatto sul mercato di riferimento, determinando altrettante fasi di sviluppo degli istituti in questione: i. il primo ciclo, che può essere definito di avvio normativo, abbraccia il periodo dal 2002 al 2007, ovvero dall'approvazione della legge c.d. Merloni *quater* e delle importanti innovazioni che ha recato alla disciplina del contratto di concessione di lavori pubblici, per rendere operativo in concreto l'istituto, fino alla soppressione del diritto di prelazione nell'ambito del procedimento del promotore; ii. il secondo ciclo, corrispondente al quadriennio 2008-2011, definito nel presente volume di assestamento normativo, ha inizio con la modifica della procedura del promotore ad opera del terzo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici e l'introduzione dei quattro diversi percorsi procedurali delineati dall'art. 153 del D.lgs. n. 163/2006, comprendendo l'ultima formulazione della disposizione riguardante la c.d. finanza di progetto per opere fuori programmazione; iii. il terzo ciclo, definito di affinamento finanziario, caratterizzato dalla produzione normativa incentivante sopra citata, in funzione anticiclica rispetto alla crisi economica e alla contrazione dei finanziamenti bancari (c.d. *credit crunch*), interessa l'ultimo quinquennio, dal 2012 fino al 2016⁷⁾.

mento e defiscalizzazione a vantaggio delle società affidatarie di contratti di concessione e di PPP; il decreto legge n. 179/2012 (c.d. decreto sviluppo-bis) che ha previsto, in via sperimentale, un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate dalla costruzione e dalla gestione di opere realizzate in PPP a vantaggio delle società affidatarie. Per un esame dettagliato di queste misure di incentivazione si veda M. Nicolai, W. Tortorella, a cura di, Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Le novità giuridiche, finanziarie e contabili, Maggioli, 2017, p. 190 e ss.

7 L'ultima modifica recata dall'introduzione del codice dei contratti pubblici in vigore, in recepimento delle nuove direttive del 2014, non opera un cambiamento sostanziale della disciplina del PPP e della finanza di progetto come di seguito indicato, dal punto di vista dell'impatto sul mercato del PPP, appare al momento prematura una valutazione delle innovazioni introdotte dal nuovo codice.

1.2 Le principali novità rispetto all'impianto normativo previgente. La disciplina generale dei contratti di PPP

Il nuovo codice dei contratti pubblici ha operato una razionalizzazione e una maggiore articolazione della disciplina sia dei contratti di concessione che dei contratti di PPP, conservando, al contempo, l'impianto fondamentale delle disposizioni in materia di PPP e finanza di progetto di cui all'abrogato D.lgs. n. 163/2006.

Per quanto riguarda le concessioni di lavori e di servizi, come meglio indicato nel prosieguo, il nuovo codice, recependo in maniera fedele le disposizioni della direttiva 2014/23/UE, reca le definizioni già presenti all'art. 5 della direttiva 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.

Rispetto alla disciplina previgente, il nuovo codice specifica 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 impattano sull'equilibrio del piano economico-finanziario e che possano impattare significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

Ad integrazione del dettato della normativa europea, il nuovo codice si preoccupa, anche, di definire i 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 al di fuori del bilancio pubblico.

Resta ferma, in senso di continuità con la disciplina previgente, la fondamentale 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, ora estesa anche alle altre figure contrattuali di PPP, in seguito alle modifiche apportate dal D.lgs. 18 aprile 2017, n. 56 (primo decreto correttivo del codice).

Al proposito vale, altresì, porre in evidenza che il nuovo codice ha reso obbligatoria l'adozione del programma di acquisizione delle stazioni appaltanti in materia di beni e servizi. L'articolo 21 del nuovo codice, in materia di *programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti*, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici adottino il programma biennale degli acquisti di beni e servizi - di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro - e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio. Nell'ambito dei programmi devono essere anche individuati i bisogni che possono essere soddisfatti con capitali privati. Le amministrazioni pubbliche sono, inoltre, tenute a comunicare, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi d'importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, per l'utilizzo ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti⁽⁸⁾.

Per quanto riguarda in generale i contratti di PPP, la parte IV del codice dei contratti pubblici ne prevede una disciplina sistematica: l'articolo 180, richiama la definizione di cui all'art. 3, comma 1, lettera eee) del contratto

8 Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - non ancora adottato al momento in cui si scrive, devono essere definite le modalità di aggiornamento e redazione dei programmi e dei relativi elenchi annuali. Fino alla data di entrata in vigore di tale decreto, l'art. 216, comma 3 del codice prevede che si applichino gli atti di programmazione già adottati ed efficaci, all'interno dei quali le amministrazioni aggiudicatrici individuano un ordine di priorità degli interventi, nonché di quelli suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico privato.

di PPP, quale categoria generale, e ne indica le caratteristiche distintive. Si tratta, in particolare, di un contratto a titolo oneroso, stipulato in forma scritta tra pubblico e privato, per un tempo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento stabilite, avente ad oggetto la 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, a cui si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat per i profili di tutela della finanza pubblica. Tali caratteristiche descrivono una categoria nell'ambito della quale sono ricomprese tutte le fattispecie contrattuali che realizzano forme di *partnership* pubblico privata che possono essere utilizzate dalle pubbliche amministrazioni per affidare la gestione sia delle c.d. opere calde sia delle c.d. opere fredde.

Il secondo comma dell'articolo 180 specifica che i ricavi di gestione dell'operatore economico possono provenire non solo dal canone riconosciuto dall'ente concedente ma anche da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna, distinguendo così il PPP per la realizzazione delle c.d. opere fredde e per le c.d. opere calde⁽⁹⁾.

Viene altresì disciplinata l'allocazione dei rischi nel contratto di PPP, riconoscendo che il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione effettiva e sostanziale 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⁽¹⁰⁾. Correlativa-

9 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».

10 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 con-

mente la disciplina del contratto di PPP, prevede anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti sia da fatti non imputabili all'operatore economico sia da circostanze ad esso riconducibili. In quest'ultimo caso l'amministrazione aggiudicatrice può scegliere di versare un canone all'operatore economico che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o mancata disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi. Ciò comporta l'imposizione di vere e proprie penali poste in capo all'operatore nel caso di mancata disponibilità dell'opera o di inefficienze del servizio, 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).

Viene anche delineato il concetto di equilibrio economico-finanziario - inteso come la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria - precisando che esso rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di progetto e prevedendo che, al fine del raggiungimento di tale equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice possa 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).

Al fine di agevolare la concreta realizzazione di forme di PPP, il primo decreto correttivo del codice ha peraltro fissato al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, in luogo del trenta per cento inizialmente previsto dal codice.

Il comma 8 del citato articolo 180 prevede che nella tipologia dei contratti di PPP rientrino le seguenti fattispecie contrattuali: finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qua-

cessionario, 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.

lunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le predette caratteristiche individuate dal comma 1 dello stesso articolo 180. Secondo l'interpretazione prevalente della norma, essa indica una tipologia contrattuale aperta trattandosi di un elenco non tassativo, formulato a titolo esemplificativo.

Come nella corrispondente previsione del codice abrogato tale elenco continua, peraltro, a presentare un'impropria commistione tra figure contrattuali e modalità di affidamento dei contratti di cui all'art. 183 del codice, che prevede differenti procedimenti di gara per l'affidamento del contratto di concessione⁽¹¹⁾.

La finanza di progetto è invece richiamata, correttamente, come modalità di finanziamento dei contratti di PPP dall'art. 182 del codice.

Ai fine di garantire la certezza del finanziamento delle operazioni in PPP, 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, applicandosi, pertanto, ai contratti di PPP le norme che dispongono: 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

11 La finanza di progetto è, infatti, una modalità di finanziamento di infrastrutture e non una categoria giuridica. In modo improprio, dunque, la norma identifica sotto la locuzione finanza di progetto le procedure di cui all'art. 183 del codice.

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, è fatta salva la facoltà del concessionario di reperire la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento attraverso altre forme di finanziamento previste dalla normativa vigente, purchè 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 evidenziare, altresì, che la Parte IV del codice dei contratti pubblici riporta pressochè immutate rispetto alla formulazione del codice abrogato, agli art. 184, 185 e 186, le disposizioni in materia di società di progetto, emissione di titoli e obbligazioni da parte della società di progetto e privilegio sui crediti. Trattasi in particolare di previsioni adottate progressivamente, negli ultimi quindici anni, in virtù dell'esperienza nel frattempo maturata nel settore, con riferimento precipuo alla figura contrattuale della concessione di lavori pubblici, ora estese a tutti i contratti di PPP, e concepite in considerazione della struttura delle operazioni in finanza di progetto - sia ad iniziativa pubblica che privata - e del consistente ruolo delle banche e degli altri enti che intervengono in tali operazioni in qualità di finanziatori⁽¹²⁾.

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

In relazione alle procedure di affidamento dei contratti di PPP, si applicano le disposizioni del codice relative agli appalti, in quanto compatibili, in virtù del richiamo di cui all'art. 179, comma 1 del codice. L'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 provvedano 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. La norma prevede che la scelta sia preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione tramite affidamento in appalto⁽¹³⁾.

Con riferimento alle modalità di avvio delle procedure di gara interessano, pertanto, i contratti di PPP anche le innovazioni apportate dal nuovo codice alle previsioni relative ai documenti di progettazione, rispetto ai quali l'art. 23 prevede sempre un'articolazione in tre livelli di approfondimento progressivo, introducendo la nuova figura del progetto di fattibilità tecnica ed economica, in luogo del progetto preliminare⁽¹⁴⁾.

13 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..

14 Il comma 3, del sopra citato articolo 23 del codice dei contratti pubblici dispone che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del

Altra novità del nuovo codice dei contratti pubblici in materia di PPP è la peculiare attenzione rivolta alla fase di esecuzione del contratto, nel corso della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso sistemi di monitoraggio verificando, in particolare, la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti.

L'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), in attuazione del comma 4 dell'art. 181, ha pubblicato un documento di consultazione che analizza l'attività di controllo sulla corretta allocazione tra soggetto pubblico e partner privato dei rischi connessi all'operazione di PPP e alle modalità e ai termini di mantenimento in capo al privato, per tutta la durata del rapporto contrattuale, dei rischi allo stesso allocati.

L'efficiente allocazione dei rischi rileva, infatti, non solo nella fase di aggiudicazione di un contratto di PPP, ma è di cruciale importanza anche per la corretta esecuzione delle prestazioni. Il mantenimento del rischio operativo in capo all'affidatario è indispensabile per garantire una corretta gestione della fase di esecuzione del contratto e rileva anche ai fini di una corretta contabilizzazione pubblica delle operazioni di PPP e del conseguente impatto su deficit e debito pubblico. Il contratto deve dunque definire i rischi trasferiti, le modalità di monitoraggio e le conseguenze che potrebbero derivare dall'anticipata estinzione del negozio.

L'articolo 182 ripropone, al comma 3, inoltre, la medesima norma prevista all'articolo 165 comma 6 in materia di concessioni, sulla possibilità di revisione del piano economico-finanziario. In particolare, nel caso in cui dovessero verificarsi fatti non riconducibili all'operatore economico e che incidano sull'equilibrio del piano economico-finanziario, si potrà procedere alla revisione dello stesso mediante la rideterminazione delle

mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo sono definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali. Nelle more dell'applicazione di tale decreto l'art. 216, comma 4 del codice prevede che continuino ad applicarsi le disposizioni del d.P.R. n. 207/2010 in tema di progettazione.

condizioni di equilibrio. 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 possono 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.

1.3 La disciplina delle concessioni di lavori e di servizi

1.3.1 Il trasferimento del rischio operativo al concessionario e altre caratteristiche distintive

I contratti di concessione di lavori pubblici e di concessione di servizi rappresentano in Italia le forme contrattuali di PPP più utilizzate. Una delle principali novità del nuovo codice dei contratti pubblici, come visto, è la previsione di 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⁽¹⁵⁾.

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

15 Restano comunque escluse dall'applicabilità del codice le concessioni aggiudicate 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); i contratti di concessione di servizi aggiudicati in base ad un diritto esclusivo (art. 9); le concessioni di servizi nel settore idrico (art. 12); concessioni di servizi nel settore delle comunicazioni elettroniche (art. 15); le concessioni di servizi di cui all'elenco dell'art. 17 del codice (ad es. concessioni di servizi relative a servizi di arbitrato e di conciliazione; servizi legali; servizi finanziari; servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia o metropolitana, ecc.); le concessioni di servizi di trasporto aereo, di servizi di lotterie, le concessioni aggiudicate dagli enti aggiudicatori per l'esercizio delle loro attività in un Paese terzo, ai sensi dell'art. 18 del codice.

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 concessione di lavori e servizi la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato⁽¹⁶⁾.

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).

¹⁶Vale 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.

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, che 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.

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 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 nuovo 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 copertura finanziaria delle opere in concessione. A tal fine figurano nel nuovo codice le medesime disposizioni dell'abrogato codice dei contratti, relative alla previsione di adeguate condizioni di bancabilità dei progetti sin dalla fase di gara (Cfr. il precedente paragrafo 1.2), 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 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.

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 in maniera tassativa le ipotesi al ricorrere delle quali i contratti di concessione possono essere modificati senza dover esperire 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 la stazione appaltante non avrebbe potuto prevedere utilizzando l'ordinaria 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 ipo-

tesi 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 dieci per cento del valore della concessione iniziale.

Ulteriori disposizioni specifiche, contenute nell'art. 176 del codice, riguardano i casi di cessazione degli effetti dei contratti di concessione (revoca e risoluzione) e le conseguenze derivanti da essi, con particolare riguardo all'entità dei rimborsi spettanti ai due partner e ai diritti spettanti agli enti finanziatori del progetto (diritto di subentro e privilegio sui crediti). Anche sotto tali profili la disciplina della fase di esecuzione della concessione rispecchia le norme della direttiva 2004/23/UE, specificando ulteriormente le previsioni già contenute nel D.Lgs. n. 163/2006 con riferimento alle c.d. *termination clauses*, che rivestono importanza soprattutto nelle fattispecie di cessazione anticipata degli effetti della concessione, essendo necessario salvaguardare sia la continuità del servizio pubblico e/o della fruibilità dell'opera oggetto di concessione sia i diritti dei soggetti che hanno finanziato il progetto.

1.3.2 Le procedure di affidamento

Il nuovo 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)⁽¹⁷⁾.

Il bando di gara deve inoltre 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 espressamente 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, comma 3).

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

- a) l'offerta risponde ai requisiti minimi prescritti dalla stazione 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

17 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.

- soggettivi tecnici ed economici) di cui all'art. 172 in tema di selezione e valutazione qualitativa dei candidati;
- c) l'offerente non è escluso dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione ai sensi del citato art. 172.

Elementi innovativi della disciplina in commento 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 proposito l'art. 173, comma 3 del codice consente, in via eccezionale, la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di modificare l'ordine dei criteri di aggiudicazione della concessione nell'ipotesi in cui riceva un'offerta che propone una soluzione innovativa, con un livello straordinario di prestazioni funzionali che non avrebbe potuto essere prevista utilizzando l'ordinaria diligenza, allo scopo di 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⁽¹⁸⁾. La modifica dell'ordine non deve, comunque, 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 concessio-

18 L'invito deve essere emesso 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 di cui al comma 2, secondo periodo.

ni che presentino le seguenti caratteristiche previste dall'art. 59, comma 2 del codice:

- 1) le esigenze perseguite dall'amministrazione aggiudicatrice non possono essere soddisfatte senza adottare soluzioni immediatamente disponibili;
- 2) implicino attività di progettazione o soluzioni innovative;
- 3) 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;
- 4) 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⁽¹⁹⁾.

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⁽²⁰⁾.

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

19 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.

20 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.

in grado di individuare autonomamente: l'amministrazione aggiudicatrice, in una prima fase, dialoga con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità ed obiettivi. 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.

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 e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato⁽²¹⁾.

21 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

Dati i suddetti principi generali dell'affidamento delle concessioni, 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, commi 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), riguardante opere e servizi già previsti negli atti di programmazione dell'amministrazione, 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 (PEF) 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 per cento 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 riceventiⁱ⁽²²⁾.

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 finanziario 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.

22 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 finanziari 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.

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 dichiara di impegnarsi ad adempiere le obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte da quest'ultimo⁽²³⁾.

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 per cento del valore dell'investimento a base di gara, finalizzata a garantire il rimborso delle spese al promotore non aggiudicatario.

23 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 per cento 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 immobiliare 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 solo ove l'amministrazione riesca a trasferire parte dei rischi di realizzazione e manutenzione dell'opera alla società di *leasing*, configurando, altrimenti, una fattispecie contrattuale di appalto.

In merito alla procedura di gara 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.

L'art. 187, comma 2 del codice, prescrive 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 ammesso il ricorso al *leasing* per l'acquisizione di opere pubbliche o di pubblica utilità. Secondo l'orientamento sino ad oggi espresso dall'Autorità nazionale anticorruzione viene, in tal caso, in evidenza la componente di finanziamento puro.

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, prevedendosene la disciplina 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 fa-

vore 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.

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 cinquanta per cento 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.

Anche l'approvazione del progetto definitivo, del progetto esecutivo e delle varianti in corso d'opera sono rimesse all'affidatario, previa comunicazione all'amministrazione aggiudicatrice e, ove prescritto, alle terze autorità competenti. Resta, pertanto, 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 trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice, l'eventuale prezzo di trasferimento a carico dell'amministrazione deve essere parametrato all'eventuale contributo in corso d'opera - che non deve essere superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera - e al valore di mercato residuo dell'opera (art. 188). 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.

Il mercato del PPP: quadro d'insieme

2

I dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico e Privato⁽¹⁾ per i quindici anni che vanno dal 2002 al 2016, consentono di sostenere che il PPP è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro Paese: in quindici anni, infatti, l'Osservatorio ha registrato circa 29.000 gare di PPP dell'importo complessivo di quasi 90 miliardi di euro, passando dalle 331 gare del 2002, alla media annua di circa 3.000 gare nel periodo 2010-2016, con il picco di 3.334 nel 2015, e con un 2016, nonostante l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, attestato a 3.187 gare. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato comunque, nella dinamica dei quindici anni, una chiara crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 13 miliardi di euro. Il PPP è cresciuto nel tempo, come i dati dimostrano, ed è visto dalle amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle locali, come una importante risposta per il miglioramento e il mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio. La scarsità delle risorse in questi anni di crisi ha accentuato questa convinzione, che vede il PPP come una delle strade percorribili per valorizzare idee, progetti, sviluppo.

1 L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico e Privato è 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, unica fonte sistematica di dati sul mercato del Partenariato Pubblico e Privato in Italia, a partire 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.

È però vero, d'altro lato, che a questa crescita di importanza fa riscontro una evidente mancanza di crescita della qualità tecnico-progettuale da parte delle stazioni appaltanti, soprattutto quelle locali, e delle stesse imprese; basterà evidenziare un indicatore su tutti: a fronte di circa 29.000 procedure di gara censite, tra il 2002 e il 2016, sono meno di 8.000 le aggiudicazioni, il 27% delle gare. È vero che il dato delle aggiudicazioni sconta la ridotta pubblicità del risultato di gara delle numerose operazioni di importo inferiore a 1 milione di euro (se si considerano le sole operazioni di PPP di importo superiore a 1 milione di euro, infatti, tale percentuale sale al 60%), ma il dato resta emblematico. In termini di importi le cose cambiano, dato che nel periodo in esame sono stati aggiudicati 65 miliardi di euro, il 73% del valore complessivo dei "procedimenti in corso" (88,8 miliardi), da ricondurre per il 98% a operazioni di PPP di importo superiore a 1 milione di euro. Inoltre bisogna ricordare che dopo l'aggiudicazione entrano in gioco altre fasi operative che rendono più complesso il quadro, come il ricorso al contenzioso, la stipula del contratto, il raggiungimento del *closing* finanziario, l'esecuzione dei lavori, la gestione.

Si è giustamente parlato, nei precedenti rapporti dell'Osservatorio, di un'onda montante, ma si deve parlare anche di una forte necessità di consolidamento e affinamento dei meccanismi, delle procedure e dei comportamenti che insieme dovranno orientare in modo nuovo la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e la gestione dei relativi servizi, nel nostro Paese. È necessario infatti tenere presente che i committenti di operazioni di PPP in Italia sono molti, basterà ricordare che il 50% dei comuni italiani, tra il 2012 e il 2016, ha attivato almeno una procedura di PPP. Come è necessario tener presente che la domanda di queste amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante risulta anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi

Si confermano, anche alla luce dei nuovi dati 2016, alcune considerazioni critiche emerse negli ultimi rapporti dell'Osservatorio Nazionale del PPP:

- vi è una forte criticità tecnica nella formulazione delle proposte e dei bandi di gara, nella costruzione dei progetti e nella gestione dei rapporti complessi tra soggetti pubblici e soggetti privati: serve una nuova cultura, un nuovo sforzo formativo, un lavoro di standardizzazione in grado di fornire modelli da utilizzare e seguire, tecnici formati nelle amministrazioni locali, o nuove centrali di committenza in grado di affiancare la progettazione locale;
- vi è una forte criticità che riguarda l'attribuzione del rischio imprenditoriale, vero nodo del PPP e soprattutto del *project financing*: l'equilibrio, la misura per la definizione dell'interesse pubblico e dell'interesse privato, la reale capacità, da parte del soggetto privato, di assumere il rischio dell'attività avviata. Questo è un piano sul quale intervenire in termini progettuali;
- vi è, poi, una criticità che persiste e deriva dall'incertezza che i cambiamenti politici che si susseguono introducono nei comportamenti delle amministrazioni e nei contratti. Il PPP non è un processo rapido e spesso i privati si trovano di fronte a cambiamenti di rotta dell'amministrazione che rendono incerto e particolarmente rischioso il loro operare;
- vi è una criticità che deriva dalla cultura imprenditoriale legata al mondo delle opere pubbliche e delle costruzioni: costruire e vendere, più che ideare e gestire, sono stati sino a ieri i *core business* delle imprese del nostro Paese. Il PPP è un nuovo modo di stare sul mercato e di programmare le redditività, un nuovo modo rispetto al quale l'impresa deve crescere culturalmente e organizzativamente;
- vi è infine una quinta criticità, forse la più pesante oggi nel nostro Paese, è quella della certezza dei tempi. Per un investitore è vitale avere la certezza dei tempi di realizzazione del progetto nel quale intende investire. Il percorso decisionale in Italia oggi è farraginoso, complesso, e non tiene conto della variabile tempo. Se non si interverrà su questo punto un'ampia parte delle potenzialità del PPP si continuerà a perdere.

2.1 Il Partenariato Pubblico Privato e il mercato delle OO.PP: il trend 2002-2016

2.1.1 Bandi di gara OO.PP.

L'analisi dei bandi pubblicati, tra il 2002 e il 2016, per l'affidamento di contratti per la costruzione, manutenzione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità consente di conoscere il comportamento del mercato nei tre cicli di riforma individuati in corrispondenza dei principali aggiornamenti normativi in materia di PPP.

Nei sei anni del primo ciclo di avvio normativo, dal 2002 al 2007, anni di piena operatività della legge obiettivo, l'importo in gara, dopo un anno di forte crescita tra il 2002 e il 2003, si è pressoché stabilizzato su un valore annuo medio di circa 30 miliardi. Il 2003 è stato l'anno in cui si sono toccati i massimi livelli degli anni 2000 per importo (32,8 miliardi) e per numero di gare (34.771). Dal 2004 il mercato ha cominciato a mostrare le prime difficoltà, emerse poi con chiarezza nel biennio 2006-2007, in stretta correlazione con il rallentamento delle iniziative legate al Programma straordinario (due anni consecutivi di calo).

Nel secondo ciclo, di assestamento normativo, della durata di quattro anni, dal 2008 al 2011, si osserva un andamento del mercato altalenante. Nel 2008, dopo due anni di calo, il mercato prova a ripartire, superando nuovamente la soglia dei 30 miliardi di euro (+9,5% rispetto al 2007), ma nel 2009 si registra un nuovo rallentamento (-17%). Nel biennio 2010-2011 per effetto della messa in gara di alcune grandi infrastrutture strategiche da realizzare con capitali privati, si assiste a una nuova fase di crescita con i livelli di spesa che si attestano nuovamente intorno ai 27 miliardi.

Il terzo ciclo, di affinamento finanziario, della durata di cinque anni, dal 2012 al 2016, in cui il quadro normativo di settore è stato più volte aggiornato fino all'entrata in vigore del nuovo codice, ha inizio con un biennio, tra il 2012 e il 2013, di forte calo a motivo dell'aggravarsi della crisi e dei

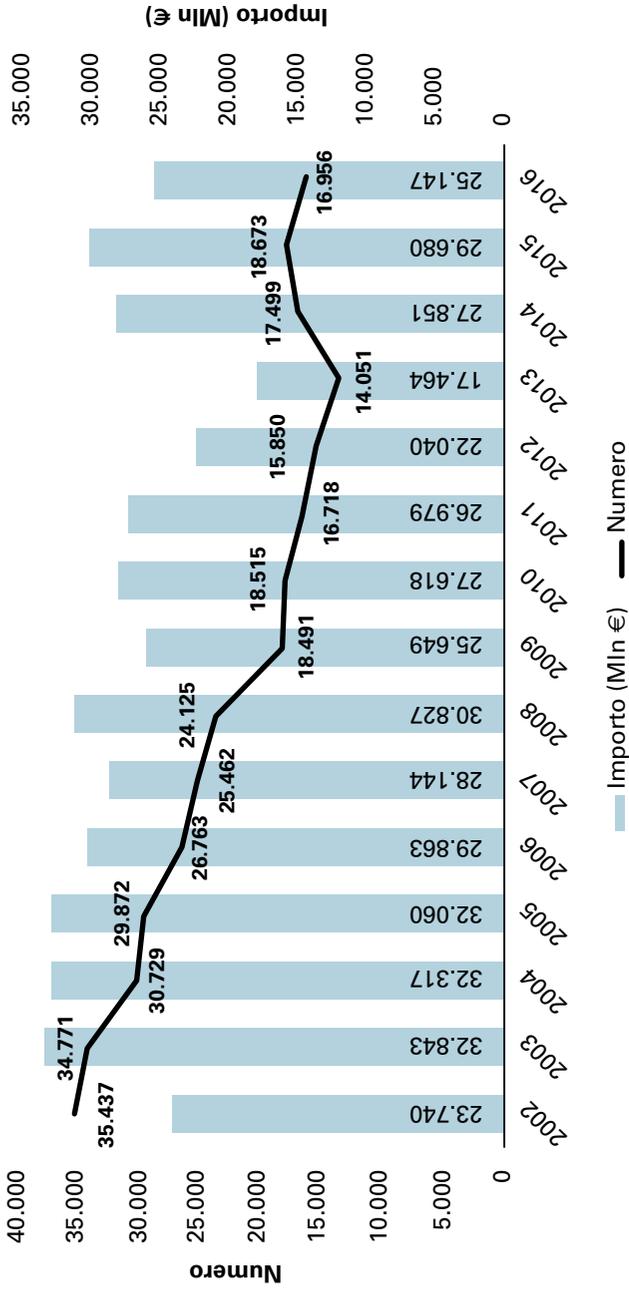
tagli alla spesa pubblica, e il mercato segna i livelli più bassi degli anni 2000. L'importo crolla dai 32,8 miliardi del 2003 a meno di 18 miliardi nel 2013, passando per i 22,0 miliardi del 2012, i valori più bassi registrati nei quindici anni in osservazione. In forte calo anche il numero di bandi, si passa da 35.437 gare del 2002 a 14.051 nel 2013, passando per i 15.850 bandi del 2012. A partire dalla seconda metà del 2013 si avvertono i primi segnali di cambiamento che diventano più chiari nel biennio 2014-2015 e che riguardano: la crescita delle opere medie e piccole, dopo dodici anni di valori contraddistinti da una progressiva riduzione; la crescita delle grandi opere di importo superiore a 50 milioni di euro, dopo un biennio 2012-2013 di forte riduzione (-30% il numero di bandi e -33% l'importo, rispetto al biennio 2010-2011); la rilevanza della manutenzione e della riqualificazione del patrimonio pubblico, che arriva a rappresentare il 74% del mercato (non superava il 47% tra il 2002 e il 2011); la crescita degli appalti di sola esecuzione e delle concessioni di servizi; l'aumento della dimensione degli appalti per la manutenzione e la gestione dei patrimoni pubblici; la riduzione dei bandi delle concessioni di lavori (-49% il numero, -59% l'importo), soprattutto di quelle grandi e piccole nei settori più tradizionali delle autostrade, dei cimiteri, dei parcheggi e degli impianti sportivi; la riduzione della dimensione degli appalti integrati; il mancato ricorso agli affidamenti a contraente generale (gli ultimi bandi di gara risalgono al 2009); l'imputazione del 65% del valore del mercato in gara a comuni, aziende speciali, Ferrovie e Consip (era il 48% nel biennio 2012-2013); la crescita del mercato diffusa sul territorio; la prosecuzione dell'interesse per il PPP, ma per iniziative più piccole.

Nel 2016 sul mercato delle opere pubbliche intervengono le nuove norme in materia di appalti e concessioni contenute nel codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 del 2016. Con il nuovo codice, entrato in vigore il 19 aprile 2016, si è aperta una fase di cambiamento del quadro regolatorio, tuttora in evoluzione, considerato che è stato recentemente adottato il decreto legislativo n. 56 del 2017, che ha dettato disposizioni integrative e correttive, e che l'impianto normativo del codice necessita, per la sua piena operatività, dell'emanazione della maggior parte

dei provvedimenti attuativi. Gli effetti del nuovo impianto normativo sul mercato dei contratti pubblici sono evidenziati anche nel "Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza Pubblica" della Corte dei conti, nel Rapporto "Il mercato dei contratti pubblici – lavori, servizi e forniture nel periodo 2012-2016", predisposto dal servizio studi della Camera dei deputati in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e l'Istituto di ricerca CRESME e nella Relazione annuale 2016 dell'ANAC.

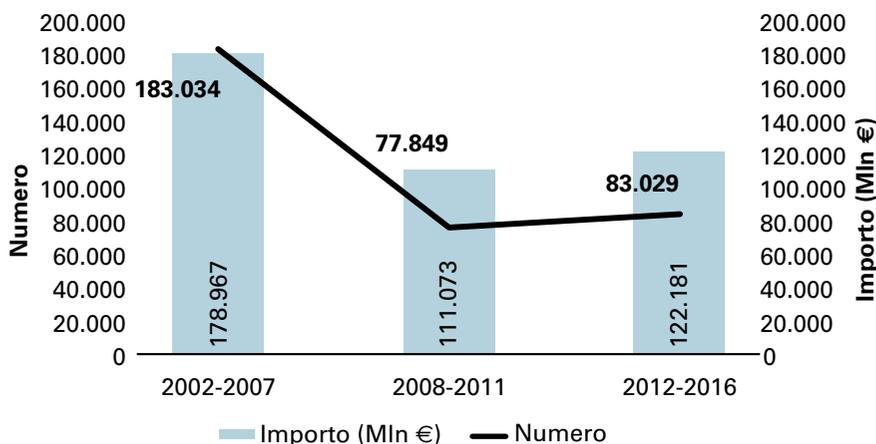
Guardando ai dati di mercato, infatti, emerge una nuova contrazione della domanda di contratti pubblici per la realizzazione di opere pubbliche. Il numero di procedure di affidamento è pari a 16.956, in calo del 9% rispetto al 2015 e del 52% rispetto al 2002. Gli importi in gara ammontano a circa 25 miliardi, in calo del 15% rispetto al 2015 e dell'8,5% rispetto al valore annuo medio dell'intero periodo 2002-2016 (27,5 miliardi), ma in crescita del 6% rispetto al 2002. La riduzione rispetto al 2015 riguarda i contratti piccoli, medi e grandi. Per i piccoli contratti, fino a 1 milione di euro, si rilevano riduzioni del 5% per numero e del 21% per importo. Per i contratti medi, di importo compreso tra 1 e 5 milioni di euro, si riscontrano riduzioni superiori al 30%, per numero e importo. Anche i grandi contratti di importo superiore a 5 milioni di euro registrano un saldo complessivamente negativo: si riducono del 20% le opportunità e del 10% gli importi. In questo contesto di forte contrazione si distingue il mercato del PPP con tassi di crescita degli importi in gara dell'85% rispetto al 2015 (da 7,2 a 13,3 miliardi), del 125% rispetto al valore annuo medio dell'intero periodo 2002-2016 (5,9 miliardi) e dell'835% rispetto al 2002 (1,4 miliardi), e i motori trainanti sono gli interventi nei settori dell'acqua, dell'energia, dei rifiuti e delle telecomunicazioni. Riguardo al numero di opportunità si registra un calo del 4,4% rispetto al 2015 a motivo della riduzione delle procedure di importo inferiore a 1 milione di euro promosse principalmente da stazioni appaltanti di medio piccola dimensione, quelle più sensibili alle difficoltà legate all'applicazione delle nuove norme previste dal nuovo codice degli appalti e delle concessioni, entrato in vigore ad aprile 2016, e al processo di aggregazione e centralizzazione degli acquisti.

Figura 1. Trend delle opere pubbliche, lato bandi, 2002-2016



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

Figura 2. Trend delle opere pubbliche, lato bandi, per cicli di riforma



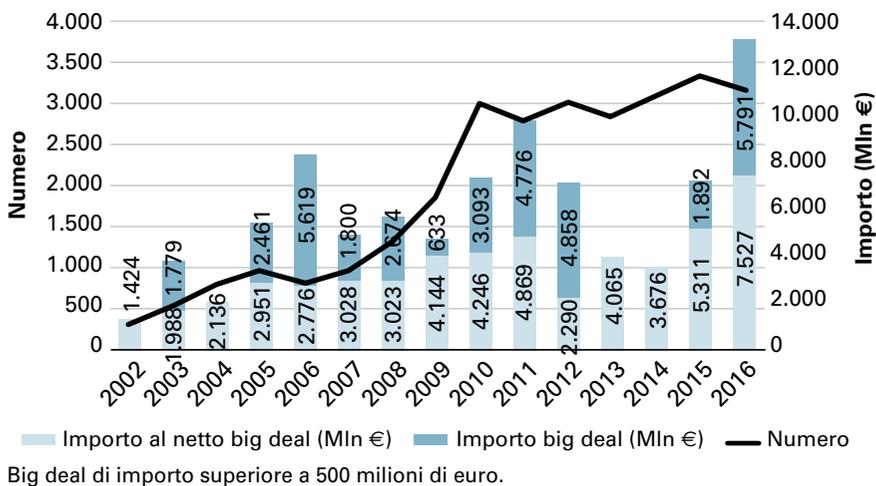
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

2.1.2 Bandi di gara PPP

Il mercato del PPP⁽²⁾, in base ai dati disponibili dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, nel periodo 2002-2016 è rappresentato da 28.735 procedure di gara e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, è di circa 89 miliardi. Si è passati da 331 gare dell'importo di 1,4 miliardi del 2002 a 3.187 gare dell'importo di oltre 13 miliardi di euro nel 2016, il valore più alto dal 2002.

2 L'analisi proposta si basa sui soli procedimenti in essere, ovvero gare aggiudicate e gare in corso, pari a 28.735 procedure di gara delle 33.164 procedure totali di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale tra il 2002 e il 2016. Non sono considerati quindi i procedimenti che al 31 dicembre 2016 risultano interrotti (bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate), pari a 4.429 procedure. Per il 60% dei 28.735 procedimenti in essere, pari a 17.228 procedure, si conosce l'importo complessivo a base di gara (88,8 miliardi) mentre per il restante 40%, pari a 11.507 procedure, tale importo non è noto in quanto non risulta riportato nel bando o nell'avviso di aggiudicazione. Si tratta prevalentemente di concessioni di servizi di piccolo importo per la gestione di impianti sportivi e punti ristoro in edifici o spazi verdi pubblici e di sponsorizzazioni per la manutenzione e l'arredo di aree a verde pubblico, rotonde stradali e isole spartitraffico.

Figura 3. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, 2002-2016

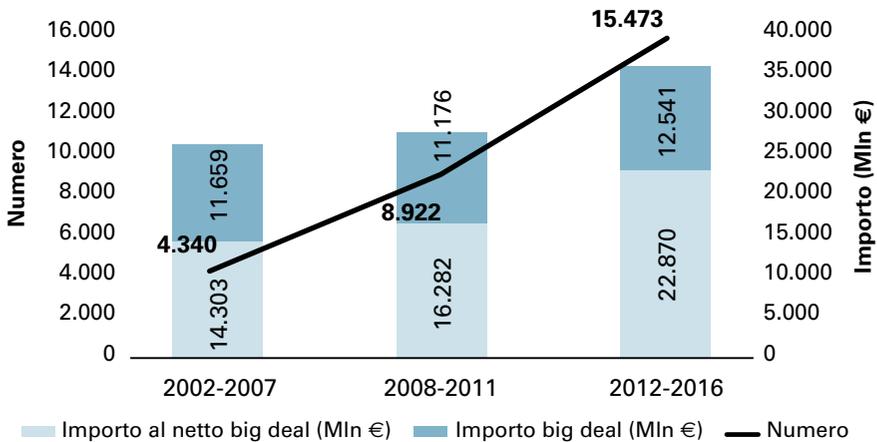


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Osservando il comportamento del mercato del PPP nei tre cicli di riforma, il primo ciclo, di avvio normativo, ha inizio nel 2002, primo anno di operatività dell'Osservatorio, con la messa in gara da parte delle amministrazioni pubbliche e dei gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici di 331 iniziative dell'ammontare di 1,4 miliardi, e termina nel 2007, con 948 iniziative dell'ammontare di 4,8 miliardi. Complessivamente sono state mandate in gara 4.340 iniziative dell'importo complessivo di circa 26 miliardi di cui 11,7 miliardi (il 45% del totale) relativi a 9 iniziative di importo superiore a 500 milioni. I valori annui medi di questo specifico arco temporale di sei anni, di cui i primi 4 in regime di Merloni *ter* e i restanti due in regime di codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 163/2006, sono pari a 723 gare dell'importo di 4,3 miliardi. Gli anni con i valori più alti sono il 2005 per numero di gare, con 966 iniziative di cui 832 indette dai comuni, e il 2006 per importo, con circa 8,4 miliardi di cui 5,6 relativi a 4 iniziative di importo superiore a 500 milioni nei settori trasporti e ambiente. Nello specifico si tratta della concessione di lavori ad iniziativa privata ai sensi dell'art. 153, comma 15, del D.Lgs. 163/2006 per la progettazione, realizzazione e gestione della Superstrada a pedag-

gio Pedemontana Veneta, dell'importo di 2,2 miliardi di euro; della concessione di lavori ad iniziativa pubblica ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per la progettazione, realizzazione e gestione della Linea 4 della Metropolitana di Milano, dell'importo di 1,7 miliardi; di due concessioni per la gestione del servizio idrico integrato negli Ambiti Territoriali Ottimali di Palermo e Agrigento, dell'ammontare complessivo di 1,8 miliardi.

Figura 4. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati, per cicli di riforma



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

Il secondo ciclo dell'assestamento normativo ha inizio nel 2008, con la messa in gara di 1.292 iniziative dell'ammontare di 5,7 miliardi, e termina nel 2011, con 2.787 iniziative dell'ammontare di 9,6 miliardi. Complessivamente sono state mandate in gara 8.922 iniziative dell'importo complessivo di circa 27,5 miliardi di cui 11,2 miliardi (il 41% del totale) relativi a 9 iniziative di importo superiore a 500 milioni. I valori annui medi di questo specifico arco temporale di quattro anni, caratterizzati dall'introduzione della locazione finanziaria per le opere pubbliche, dal consolidamento del codice dei contratti pubblici del 2006, nonché dall'introduzione delle misure di agevolazione fiscale per le operazioni in PPP (defiscalizzazione), sono pari a 2.231 gare dell'importo di 6,9 miliardi, valori in aumento del

208% rispetto a quelli della prima fase per numero e del 59% per importo. Gli anni con i valori più alti sono il 2010 per numero di gare, con 2.991 iniziative di cui 2.478 indette dai comuni, e il 2011 per importo, con circa 9,6 miliardi di cui 4,8 relativi a 3 iniziative di importo superiore a 500 milioni nei settori trasporti e energia. Nello specifico si tratta della concessione di lavori ad iniziativa pubblica ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per la progettazione, realizzazione e gestione del Corridoio Intermodale Roma-Latina e collegamento Cisterna-Valmontone, dell'importo di 2,7 miliardi; della concessione di lavori ad iniziativa privata ai sensi dell'art. 153, comma 15, del D.Lgs. 163/2006 per la progettazione, realizzazione e gestione del collegamento stradale per il completamento dell'anello circonvallatorio a Nord (traforo delle Torricelle), dell'importo di 802 milioni; della concessione del servizio di distribuzione del gas metano nel territorio del Comune di Roma, dell'importo di 1,2 miliardi.

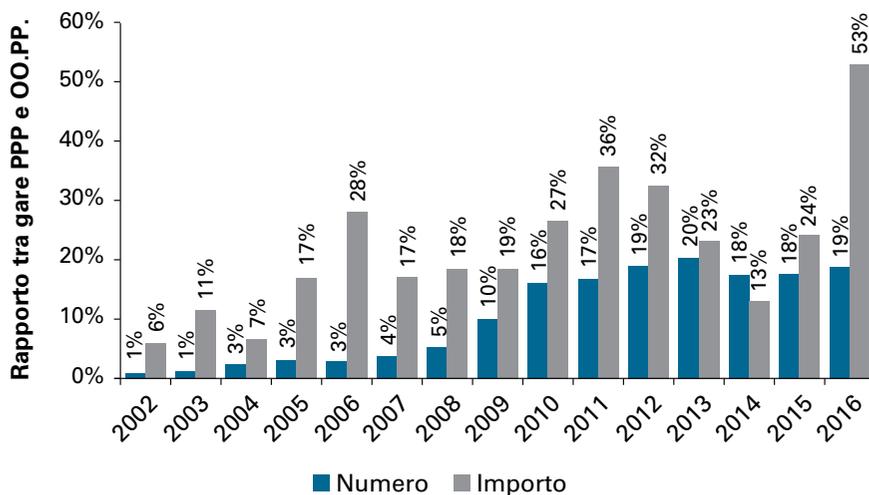
Il terzo ciclo di affinamento finanziario ha inizio nel 2012, con la messa in gara di 3.014 iniziative dell'ammontare di 7,1 miliardi, e termina nel 2016, con 3.187 iniziative dell'ammontare di 13,3 miliardi, un valore eccezionale, mai raggiunto dal 2002, deciso dalla presenza di un numero cospicuo di grandi opere e servizi di importo superiore a 50 milioni di euro (33 gare dell'importo di oltre 10 miliardi, contro una media annua di 13 gare dell'importo di 3,9 miliardi dell'intero periodo 2002-2016). Sono state mandate in gara 15.473 iniziative dell'importo complessivo di circa 35,4 miliardi, di cui 12,5 miliardi (il 35% del totale) relativi a 11 iniziative di importo superiore a 500 milioni. I valori annui medi di questo specifico arco temporale di cinque anni, caratterizzati dall'introduzione del contratto di disponibilità, dei *project bond*, del credito d'imposta e ampliamento del PPP alla nautica di diporto, da interventi normativi per facilitare la bancabilità delle operazioni e, da ultimo, nel 2016, dal nuovo codice degli appalti pubblici e delle concessioni, sono pari a 3.095 gare dell'importo di 7,1 miliardi, valori in aumento sia rispetto a quelli del primo ciclo (+328% il numero e +64% l'importo) che a quelli del secondo ciclo (+39% il numero e +3% l'importo). Gli anni con i valori più alti sono il 2015 per numero di gare, con 3.334 iniziative di

cui 2.621 indette dai comuni, e il 2016 per importo, con 13,3 miliardi di cui 5,8 relativi a 5 iniziative di importo superiore a 500 milioni nei settori ambiente e porti e logistica. Nello specifico si tratta di due concessioni per la gestione del servizio idrico integrato nelle province di Rimini e Piacenza, dell'importo di circa 3,9 miliardi; la concessione di servizi da affidare mediante finanza di progetto per la gestione e manutenzione dell'impianto di produzione di CDR (Combustibile da rifiuti) sito in Saliceti nel Comune di Vezzano Ligure (SP), con esecuzione di opere di *revamping*, nonché la gestione e manutenzione dell'impianto di compostaggio sito in Boscalino nel Comune di Arcola (SP), dell'importo di circa 683 milioni; la concessione di servizi, da affidare mediante finanza di progetto, per la gestione integrata dei rifiuti urbani, la gestione del verde pubblico urbano, la pulizia e manutenzione ordinaria delle fontane e la derattizzazione, la pulizia delle strade extraurbane, lo sgombero neve e il trattamento antighiaccio su strade extraurbane, dell'importo di 665 milioni; la concessione di lavori ad iniziativa privata ai sensi dell'art. 153 commi 1-14 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i. per la progettazione della prima fase della Piattaforma Europa del porto di Livorno, comprensiva del Terminal per contenitori e di tutte le opere ad esso connesse, nonché l'esecuzione dei lavori di realizzazione, l'allestimento e la gestione del Terminal per lo svolgimento di operazioni portuali, dell'importo di circa 500 milioni (la procedura di gara è stata revocata il 27 luglio 2017).

2.1.3 Incidenza percentuale bandi di gara PPP su OO.PP.

Rispetto all'intero mercato delle opere pubbliche l'incidenza del PPP è cresciuta in modo abbastanza lineare tra il 2002 e il 2011: si passa da una percentuale inferiore all'1% nel primo anno di rilevazione a una percentuale di poco inferiore al 17% nel 2011 in termini di numero di opportunità, e dal 6% al 36% in termini di importi in gara. Nel biennio successivo si registra un'ulteriore crescita di domanda a cui fa però riscontro un calo del valore economico, conseguenza della difficile situazione economica del Paese, che rende problematico il reperimento di risorse finanziarie attraverso il credito anche alle aziende private.

Figura 5. Mercato PPP, incidenza dei bandi di gara pubblicati su OO.PP., 2002-2016



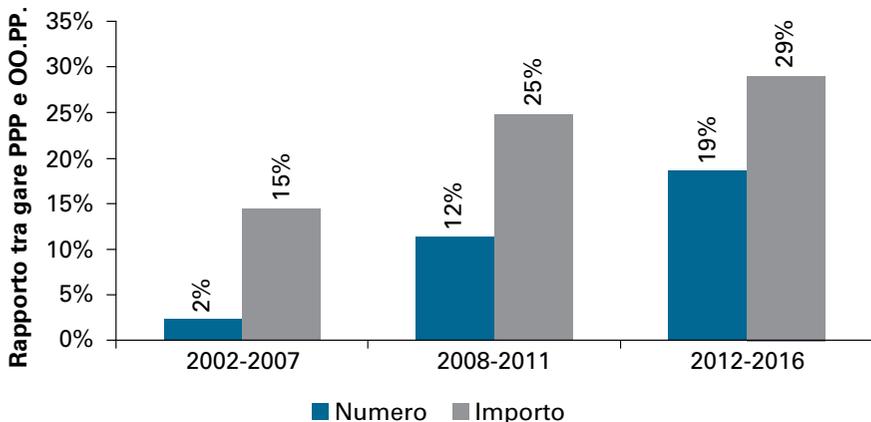
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Nel 2014 l'incidenza del PPP si attesta a quota 18% in termini di numero di opportunità (una quota importante e inferiore solo a quella rilevata negli anni 2012 e 2013) e del 13% in termini di valore (la quota più bassa degli ultimi 10 anni). Nel 2015 si assiste a una ripartenza del mercato del PPP e l'incidenza del PPP sulle opere pubbliche sale al 18% per numerosità e al 24% per importo. Tali percentuali sono ancora più alte nel 2016, soprattutto quella dell'importo che è arrivato a rappresentare il 53% del mercato delle opere pubbliche, una percentuale mai raggiunta prima.

Dall'articolazione dei dati per i tre cicli di riforma si osserva un primo periodo, tra il 2002 e il 2007, caratterizzato da un numero contenuto di operazioni di PPP di importo rilevante (l'importo medio per bando supera i 6 milioni di euro contro i 3,1 milioni del periodo 2008-2011 e i 2,3 milioni del periodo più recente), in cui le operazioni di PPP incidono per il 2% in termini di numero di opportunità e per il 15% per importo. Il 45% dell'importo mandato in gara tra il 2002 e il 2007 (11,7 miliardi su 25,9 miliardi

totali) riguarda 9 gare di importo unitario superiore a 500 milioni di euro di cui 6 (dell'importo di 8,7 miliardi) per infrastrutture di trasporto, tra le quali vi rientrano 4 infrastrutture strategiche della legge obiettivo⁽³⁾ (le autostrade Pedemontana Veneta e Asti-Cuneo e le Linee metropolitane M4 e M5 di Milano), e 3 (dell'importo di circa 3 miliardi) nel settore ambiente, per la gestione del servizio idrico integrato negli Ambiti Territoriali Ottimali di Palermo, Catania e Agrigento.

Figura 6. Mercato PPP, incidenza dei bandi di gara pubblicati su OO.PP., per cicli di riforma



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

Nel secondo periodo, tra il 2008 e il 2011, le operazioni di PPP incidono sulle opere pubbliche per il 12% in termini di numero di opportunità e per il 25% per importo. Si tratta di anni in cui si rafforza il ricorso al PPP per la costruzione e gestione di grandi infrastrutture nel settore dei trasporti e si allarga e consolida il ricorso alle diverse procedure di PPP per opere e servizi di dimensione media e piccola nei settori energia (impianti fotovoltaici), impianti sportivi, strutture ricettive e altra edilizia sociale e pubblica (edifici e spazi di interesse storico/architettonico e culturale, centri polifunzionali, mercati, punti ristoro, mense, ecc.).

³ Legge n. 443/2001 abrogata dal nuovo Codice.

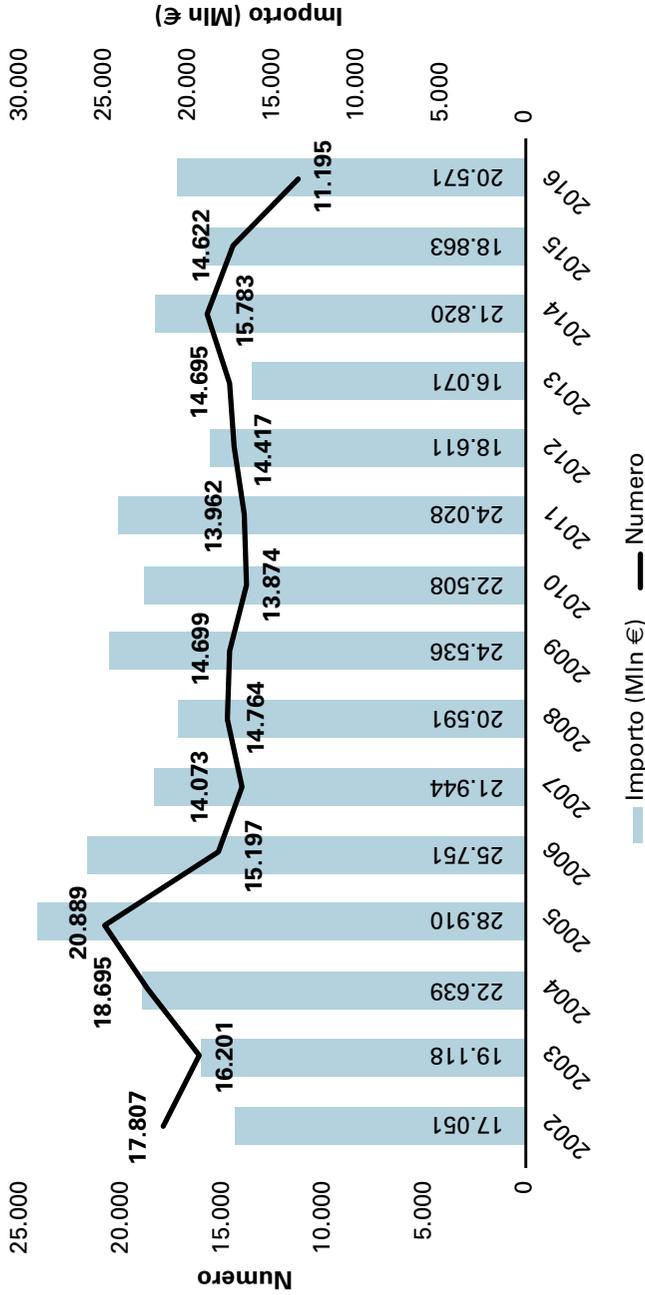
Nel terzo ciclo, tra il 2012 e il 2016, le operazioni di PPP arrivano a rappresentare il 19% in termini di numero di opportunità e il 29% per importo e i motori trainanti sono le iniziative piccole, medie e grandi nei settori edilizia sociale e pubblica, impianti sportivi, energia e telecomunicazioni e ambiente.

2.1.4 Aggiudicazioni OO.PP.

Tra il 2002 e il 2016, Cresme Europa Servizi ha censito circa 231mila aggiudicazioni per un importo complessivo di oltre 323 miliardi di euro. Si tratta di circa 15.392 aggiudicazioni di opere pubbliche dell'importo di 21,5 miliardi all'anno. Il 2005 è stato l'anno in cui si sono registrati i livelli più alti, con 20.889 aggiudicazioni dell'importo complessivo di quasi 29 miliardi. I livelli più bassi invece si registrano nel 2016 per numero di contratti assegnati e nel 2013 per importo.

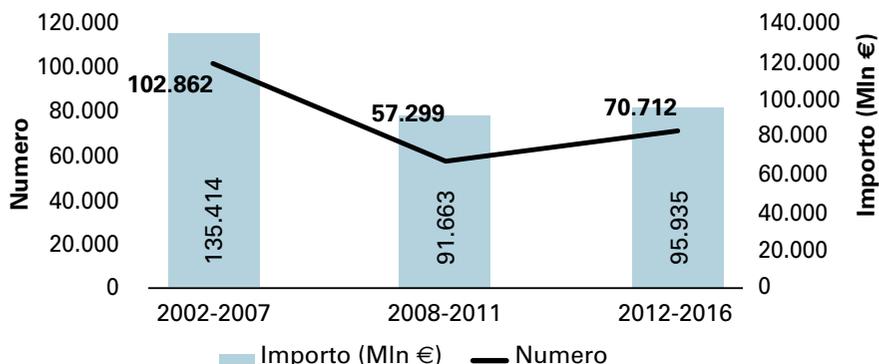
Gli anni dal 2002 al 2007 sono quelli con il numero medio annuo di aggiudicazioni più alto: 17.144 contratti aggiudicati contro 14.325 nel periodo 2008-2011 e 14.142 nell'ultimo quinquennio. Rispetto agli importi i valori medi annui più alti si rilevano nel quadriennio 2008-2011: 22,9 miliardi contro 22,6 miliardi nel periodo 2002-2007 e circa 19 miliardi nell'ultimo quinquennio.

Figura 7. Trend delle opere pubbliche, lato aggiudicazioni, 2002-2016



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

Figura 8. Trend delle opere pubbliche, lato aggiudicazioni, per cicli di riforma



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

2.1.5 Aggiudicazioni PPP

Per quanto riguarda le aggiudicazioni di contratti di PPP, tra gennaio 2002 e dicembre 2016, l'Osservatorio Nazionale ne ha censite 7.771 dell'importo complessivo a base di gara di quasi 65 miliardi. Si è passati da 94 aggiudicazioni per un ammontare di appena 689 milioni, nel 2002, a 626 aggiudicazioni per 7,1 miliardi, nel 2016.

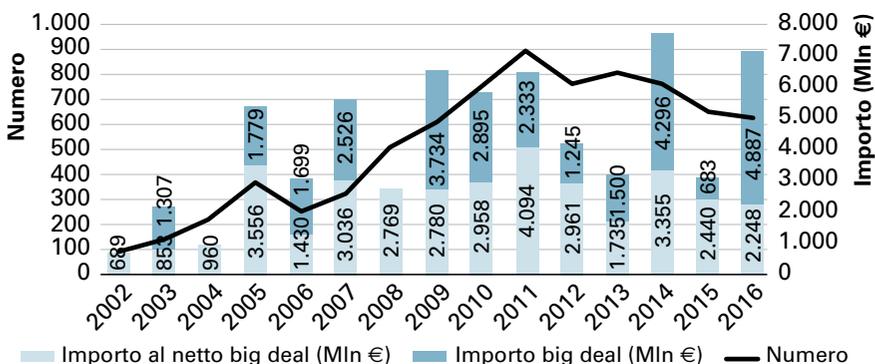
Gli anni di maggiore crescita sono stati gli anni: 2009, con 6,5 miliardi per 609 aggiudicazioni; 2011, con 6,4 miliardi per 890 aggiudicazioni; 2014, con 7,7 miliardi per 758 aggiudicazioni; 2016, con 7,1 miliardi per 626 aggiudicazioni. Si tratta di anni in cui si sono raggiunti dei valori economici di livello notevolmente superiore alla media annua dell'intero periodo 2002-2016 (circa 4,3 miliardi) per la presenza di alcune maxi concessioni di importo unitario superiore a 500 milioni di euro: nel 2009 l'autostrada regionale Pedemontana Veneta, opera strategica prioritaria dell'importo di circa 2,2 miliardi in corso di realizzazione, con ultimazione lavori prevista nel 2018, l'autostrada Tangenziale Est Esterna di Milano, opera strategica prioritaria dell'importo di circa 1,6 miliardi in corso di realizzazione, con ultimazione lavori prevista nel

2017; nel 2011 la linea M4 della metropolitana di Milano, opera strategica prioritaria dell'importo di circa 1,7 miliardi in corso di realizzazione, con ultimazione prevista nel 2022, e il raccordo autostradale Ferrara-Porto Garibaldi, opera strategica dell'importo di oltre 600 milioni di euro su cui, come riportato nell'allegato "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" al DEF 2017, risulta in corso la *project review*; nel 2014 l'autostrada regionale Medio Padana Veneta, opera strategica dell'importo di circa 1,9 miliardi, con progetto sottoposto alla procedura di revisione ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 6 agosto 2015, n. 15, l'autostrada Ragusa-Catania, opera strategica dell'importo di circa 1,5 miliardi con convenzione perfezionata ad agosto 2016 e avvio lavori previsto nel 2017, e il collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo, opera strategica dell'importo di 881 milioni con convenzione in corso di perfezionamento; nel 2016 l'autostrada regionale Roma-Latina e bretella Cisterna-Valmontone, opera strategica dell'importo di 2,7 miliardi aggiudicata in data 6 luglio 2016 (l'aggiudicazione, seppure definitiva, non risulta ancora efficace), la concessione di servizi per la gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, comprensivo della realizzazione dei lavori strumentali, nell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana Centro, costituito dai comuni compresi nelle province di Firenze, Prato e Pistoia, dell'importo di circa 1,5 miliardi aggiudicata in data 8 luglio 2016, la concessione di servizi con finanza di progetto per la gestione e manutenzione dell'impianto di produzione di CDR sito in Saliceti nel Comune di Vezzano Ligure (SP), con esecuzione di opere di *revamping*, nonché la gestione e manutenzione dell'impianto di compostaggio sito in Boscalino nel Comune di Arcola (SP), dell'importo di circa 683 milioni aggiudicata in data 19 luglio 2016.

L'analisi delle aggiudicazioni per cicli di riforma conferma la crescita del mercato nei primi due cicli, già evidenziata dall'analisi dei bandi, mentre i dati dell'ultimo ciclo rilevano in media l'avanzamento di operazioni di importo più contenuto rispetto a quelle dei cicli precedenti. In particolare nel primo periodo, tra il 2002 e il 2007, si osservano valori medi annui pari a 233 aggiudicazioni dell'importo di circa 3 miliardi con un importo medio per contratto di circa 13 milioni (7,5 milioni senza *big deal*). Nel secondo ciclo i valori annui medi si attestano su 690 aggiudicazioni (una quantità

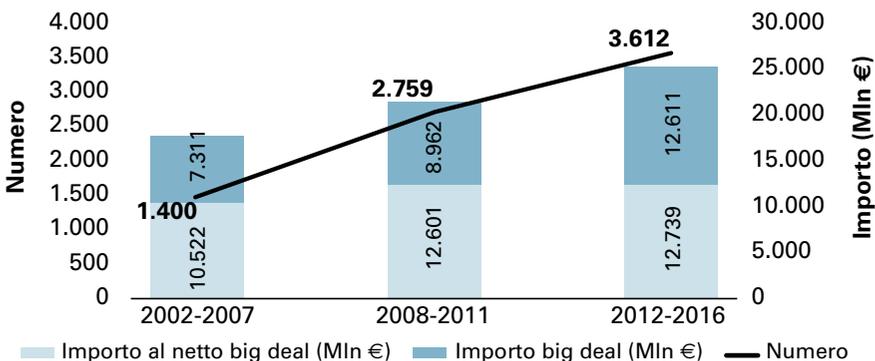
quasi tripla rispetto al primo ciclo) dell'importo di circa 5,4 miliardi (in aumento dell'81% rispetto al periodo precedente) con un importo medio per contratto di circa 8 milioni (4,5 milioni senza *big deal*). Nel terzo ciclo invece si rilevano valori annui medi pari a 722 aggiudicazioni (una quantità aumentata del 4,7% rispetto al secondo ciclo e più che tripla rispetto al primo) dell'importo di circa 5,1 miliardi (in calo del 6% rispetto al periodo precedente ma in aumento del 71% rispetto al primo ciclo) con un importo medio per contratto di 7 milioni (3,5 milioni senza *big deal*).

Figura 9. Mercato PPP, aggiudicazioni, 2002-2016



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

Figura 10. Mercato PPP, aggiudicazioni, per cicli di riforma



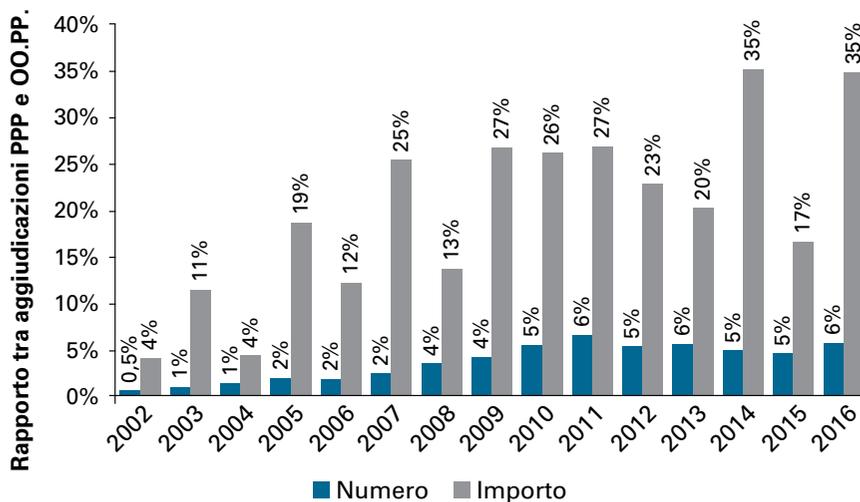
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

2.1.6 Incidenza percentuale aggiudicazioni PPP su OO.PP.

Come osservato per i bandi, anche per le aggiudicazioni, l'incidenza del PPP sulle opere pubbliche, tra il 2002 e il 2011, è cresciuta in modo abbastanza lineare: si passa da una percentuale dello 0,5% nel primo anno di rilevazione a una percentuale del 6% nel 2011 in termini di numero di opportunità, e dal 4% al 27% in termini di importi in gara. Nel biennio successivo in media si osserva una minore incidenza del PPP in termini di numero di opportunità (5%) e di importo (20%). Nel 2014 l'incidenza delle aggiudicazioni di PPP si riduce ancora in termini di numero (5%) mentre per importo si attesta a quota 35% (la quota più alta dell'intero periodo in esame) a motivo dell'importo eccezionale di tre maxi concessioni di lavori per la realizzazione delle autostrade Medio Padana Veneta, Ragusa-Catania e Campogalliano-Sassuolo dell'importo complessivo di 4,3 miliardi (il 56% dell'importo totale). Nel 2015 si osservano quote del 5% per numero e del 17% per importo mentre nel 2016 si assiste a una ripartenza e l'incidenza del PPP sulle opere pubbliche sale al 6% per numerosità e al 35% per importo. In questo caso sono determinanti: la concessione di lavori per la realizzazione dell'autostrada Roma-Latina e collegamento Cisterna-Valmontone, del valore record di 2,7 miliardi; la concessione di servizi per la gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, comprensivo della realizzazione dei lavori strumentali, nell'Ambito Territoriale Ottimale Toscana centro, del valore di 1,5 miliardi; la concessione di servizi con finanza di progetto per la gestione e manutenzione dell'impianto di produzione di CDR sito in Saliceti nel Comune di Vezzano Ligure (SP), con esecuzione di opere di *revamping*, nonché per l'affidamento in gestione e manutenzione dell'impianto di compostaggio sito in Boscalino, nel Comune di Arcola (SP), dell'importo di 683 milioni.

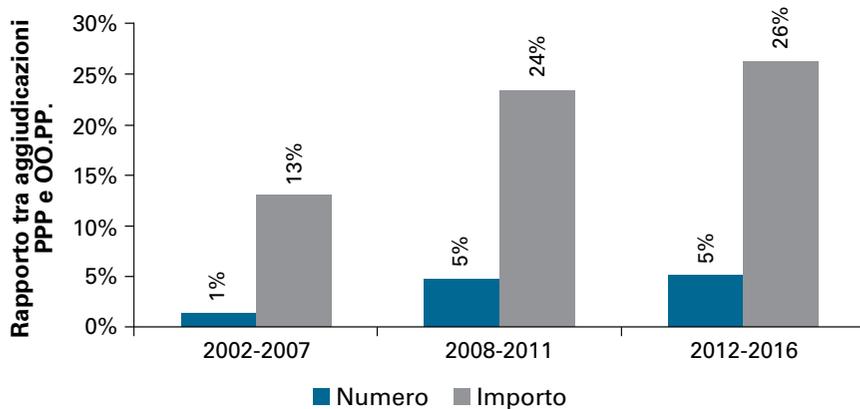
L'articolazione dei dati delle aggiudicazioni per i tre cicli di riforma conferma quanto osservato per i bandi.

Figura 11. Mercato PPP, incidenza delle aggiudicazioni su OO.PP., 2002-2016



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

Figura 12. Mercato PPP, incidenza delle aggiudicazioni su OO.PP., per cicli di riforma



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

2.2 I settori d'intervento

2.2.1 Bandi di gara PPP per settore

Dall'analisi dei bandi pubblicati per cicli di riforma articolati per 14 settori di attività, individuati dall'Osservatorio sulla base della tipologia di opere e servizi oggetto dei bandi di gara, dal lato del numero emerge un elevato e crescente ricorso a procedure di PPP per la realizzazione di opere e servizi nei settori edilizia sociale e pubblica, impianti sportivi, arredo urbano e verde pubblico. Insieme questi tre settori rappresentano il 60% della domanda di contratti di PPP censiti nel periodo 2002-2016 (17.150 bandi su 28.735 totali). Il loro peso è aumentato nel tempo con percentuali che variano dal 50% nel primo ciclo, al 57% nel secondo, per arrivare a rappresentare il 64% della domanda nell'ultimo quinquennio.

Tabella 1. Mercato PPP, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Numero bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	10%	18%	27%
Riassetto di comparti urbani	5%	1%	1%
Edilizia sanitaria	3%	3%	3%
Edilizia scolastica	2%	3%	3%
Strutture cimiteriali	8%	3%	3%
Impianti sportivi	12%	21%	25%
Strutture ricettive	3%	5%	4%
Parcheggi	8%	5%	4%
Arredo urbano e verde pubblico	28%	18%	12%
Energia e telecomunicazioni	14%	19%	11%
Ambiente	3%	1%	1%
Trasporti	1%	1%	2%
Porti e logistica	2%	1%	2%
Altro	2%	0,4%	1%
TOTALE	100%	100%	100%

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

Elevato anche il ricorso a contratti di PPP per affidare interventi nel settore dell'energia e telecomunicazioni. Tali interventi rappresentano in media una quota superiore al 10% della domanda con una maggiore incidenza nel quadriennio 2008-2011 a motivo, principalmente, della fase espansiva del ricorso al PPP per realizzare e gestire impianti fotovoltaici e reti di distribuzione del gas.

Riguardo al valore economico, invece, si distingue il settore dei trasporti, con 24,4 miliardi dei quali 21,0 (l'86%) per collegamenti stradali e 3,4 miliardi per la realizzazione di reti metropolitane e altre infrastrutture per la mobilità. Si tratta di un settore che si contraddistingue per un numero contenuto di interventi (490 iniziative complessive contro un numero medio per settore di oltre 2.000) di importo rilevante, considerando che il 90% del valore economico in gara riguarda 15 iniziative di importo unitario superiore a 500 milioni.

Il ricorso a procedure di PPP per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, principalmente autostrade e metropolitane, caratterizza i primi due cicli di riforma, mentre nell'ultimo quinquennio, nonostante la rivisitazione del quadro normativo di riferimento, l'importo in gara crolla. Nell'ultimo quinquennio l'importo medio annuo per interventi nel settore dei trasporti non supera gli 800 milioni a fronte di un importo annuo di 2,8 miliardi nel quadriennio 2008-2011 e di 1,6 miliardi nel periodo 2002-2007. Elevato anche l'importo delle iniziative nei settori energia e telecomunicazioni e ambiente. L'importo complessivo delle oltre 4.000 iniziative nel settore energia e telecomunicazioni ammonta a circa 20 miliardi e riguarda lavori e servizi per la realizzazione, manutenzione e gestione di impianti e reti di produzione e distribuzione di gas e di energia elettrica e termica, per la riqualificazione, l'adeguamento e la gestione degli impianti di pubblica illuminazione e per la riqualificazione energetica di edifici pubblici nonché la costruzione, gestione e manutenzione di infrastrutture a banda ultralarga. Tali interventi rappresentano una quota del 22% del valore del mercato nell'intero periodo e il loro peso è aumentato nel tempo con percentuali che variano dal 6% nel primo ciclo, al 27% nel secondo, per arrivare a rappresentare il 31% nell'ultimo quinquennio.

L'importo complessivo delle 333 iniziative nel settore ambiente ammonta invece a 16,2 miliardi e riguarda lavori e servizi inerenti il servizio idrico integrato, reti idriche, fognarie e impianti di depurazione e impianti di smaltimento rifiuti compresi i termovalorizzatori. Tali interventi rappresentano una quota del 18% del valore del mercato nell'intero periodo e il loro peso varia dal 19% nel primo ciclo, al 5% nel secondo, per arrivare a rappresentare il 28% nell'ultimo quinquennio.

Tabella 2. Mercato PPP, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Importo bandi (%)			Importo bandi al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	5%	5%	7%	9%	9%	11%
Riassetto di comparti urbani	4%	2%	1%	7%	3%	2%
Edilizia sanitaria	11%	8%	5%	20%	14%	8%
Edilizia scolastica	1%	2%	2%	1%	3%	3%
Strutture cimiteriali	3%	2%	3%	6%	3%	4%
Impianti sportivi	3%	2%	4%	6%	4%	6%
Strutture ricettive	0%	0%	1%	1%	1%	1%
Parcheggi	5%	2%	2%	9%	3%	3%
Arredo urbano e verde pubblico	1%	2%	1%	2%	3%	2%
Energia e telecomunicazioni	6%	27%	31%	10%	37%	17%
Ambiente	19%	5%	28%	14%	8%	37%
Trasporti	36%	41%	11%	4%	8%	2%
Porti e logistica	5%	2%	3%	10%	4%	2%
Altro	0%	0%	1%	0%	0%	2%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

Orientando l'analisi per settore sui risultati dell'ultimo ciclo si distinguono i settori edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi per numerosità e i settori energia e telecomunicazioni e ambiente per importo. Ai settori edilizia sociale e pubblica e impianti sportivi, con 8.004 gare di importo medio di circa 900mila euro, compete il 52% delle gare e l'11% degli im-

porti (circa 3,8 miliardi). Ai settori energia e telecomunicazioni e ambiente, con un importo complessivo di oltre 21 miliardi relativo a 1.889 gare di importo medio di 20,5 milioni, compete, invece, il 59% del valore del mercato del PPP e il 12% delle gare. Con riferimento all'ultimo anno si distinguono l'edilizia sociale e pubblica per numero di opportunità, con 978 gare (il 31% del totale), e il settore ambiente, per importo, con circa 5,5 miliardi (il 42% del totale), un importo quintuplicato rispetto all'importo medio annuo dei quadriennio 2012-2015 (1,1 miliardi) e alla base del quale vi sono i due contratti per il Servizio Idrico Integrato (SII) nelle province di Rimini e Piacenza (3,9 miliardi).

Riguardo al numero di opportunità in gara, nel 2016, al secondo posto della classifica si collocano gli impianti sportivi, con 707 gare (erano 845 nel 2015 e 816 nel 2012), pari al 22% della domanda complessiva attivata. Si tratta di un settore della domanda che vale 487 milioni, un importo più che doppio rispetto all'importo medio annuo dei quadriennio 2012-2015 (198 milioni). Riguardo all'importo, al secondo posto della classifica si colloca il settore energia e telecomunicazioni, con circa 4,4 miliardi (erano 4,3 miliardi nel 2015 e 630 milioni nel 2012), pari al 33% del valore complessivo della domanda, dei quali 2,7 miliardi per la realizzazione di infrastrutture a banda ultralarga e 1,7 miliardi per interventi nel settore energetico, principalmente reti e impianti di distribuzione del gas e di pubblica illuminazione.

2.2.2 Aggiudicazioni PPP per settore

L'analisi delle aggiudicazioni nei tre cicli di riforma per settori di attività evidenzia caratteristiche e dinamiche simili a quelle osservate per i bandi dal lato del numero e degli importi.

Tabella 3. Mercato PPP, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Numero aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	9%	13%	23%
Riassetto di comparti urbani	4%	2%	1%
Edilizia sanitaria	6%	4%	4%
Edilizia scolastica	3%	6%	6%
Strutture cimiteriali	13%	7%	5%
Impianti sportivi	13%	14%	20%
Strutture ricettive	2%	3%	2%
Parcheggi	11%	8%	7%
Arredo urbano e verde pubblico	13%	15%	10%
Energia e telecomunicazioni	18%	25%	15%
Ambiente	4%	1%	2%
Trasporti	1%	1%	3%
Porti e logistica	3%	3%	1%
Altro	0%	0%	1%
TOTALE	100%	100%	100%

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

Tabella 4. Mercato PPP, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Importo aggiudicazioni (%)			Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	5%	5%	5%	9%	9%	11%
Riassetto di comparti urbani	5%	3%	1%	8%	4%	2%
Edilizia sanitaria	14%	6%	9%	24%	11%	17%
Edilizia scolastica	1%	2%	2%	1%	3%	4%
Strutture cimiteriali	3%	3%	3%	5%	4%	6%
Impianti sportivi	3%	2%	3%	5%	4%	6%
Strutture ricettive	1%	0,4%	0,2%	1%	1%	0,3%
Parcheggi	6%	2%	2%	10%	4%	3%
Arredo urbano e verde pubblico	0%	1%	1%	1%	2%	2%
Energia e telecomunicazioni	5%	19%	17%	8%	33%	24%
Ambiente	26%	3%	17%	17%	6%	18%
Trasporti	28%	47%	38%	6%	9%	3%
Porti e logistica	4%	6%	1%	6%	10%	3%
Altro	0,01%	0,1%	1%	0,02%	0,2%	2%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

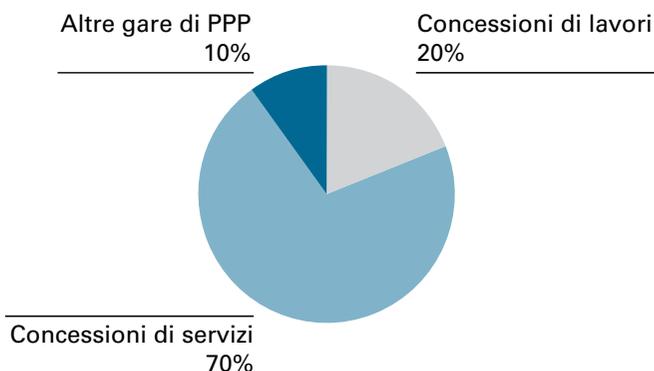
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

2.3 Le procedure

2.3.1 Bandi di gara PPP per tipi di contratto

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 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⁽⁴⁾). Nell'intero periodo 2002-2016 le più numerose sono le concessioni di servizi che, con 19.963 bandi, rappresentano il 70% della domanda di PPP.

Figura 1. Mercato PPP, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

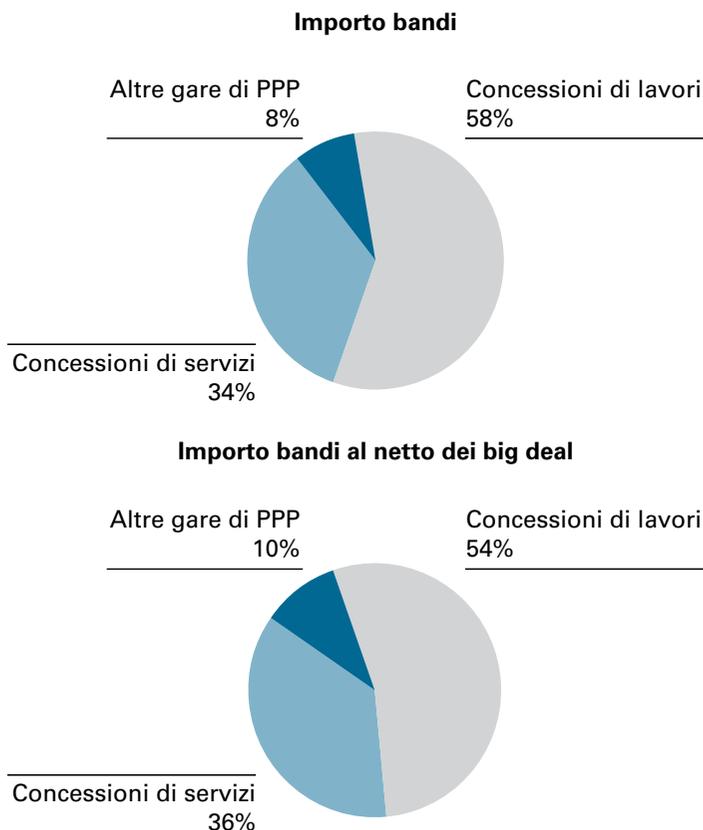
⁴ Le altre gare di PPP includono: la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità, la sponsorizzazione, la società mista, la società di trasformazione urbana, le opere a scomuto, i programmi di riqualificazione urbana, gli interventi di sussidiarietà orizzontale, il baratto amministrativo, la cessione di immobili in cambio di opere e altre iniziative di PPP non riconducibili a una delle tipologie sopra definite.

La seconda quota della domanda spetta alle concessioni di lavori che, con 5.769 bandi, rappresentano il 20%, mentre il restante 10% spetta alle altre procedure di PPP (3.003 bandi).

Riguardo al valore del mercato si distinguono le concessioni di lavori pubblici, con oltre 51 miliardi pari al 58% 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 (29 miliardi pari al 54% del mercato al netto dei *big deal*). La seconda quota del mercato spetta alle concessioni di servizi. Si tratta di circa 31 miliardi pari al 34% del mercato (il 36% al netto dei *big deal*) mentre gli altri contratti di PPP, con circa 7 miliardi, rappresentano una quota dell'8% con i *big deal* e del 10% senza i *big deal*.

Osservando il comportamento del mercato del PPP nel periodo più recente, le concessioni di servizi, che riguardano maggiormente interventi di importo contenuto (l'importo medio per gara è di circa 3 milioni di euro), sono le più numerose ed economicamente più rilevanti. Con 11.703 concessioni e un importo di circa 21 miliardi rappresentano il 76% della domanda di PPP per numerosità e poco meno del 60% del valore del mercato. Le concessioni di lavori pubblici, scelte dalle amministrazioni pubbliche per affidare opere di importo rilevante (l'importo medio per gara supera i 10 milioni di euro), con 2.416 concessioni e un importo di oltre 12 miliardi, rappresentano quote del 16% della domanda e del 35% del valore del mercato del PPP. Gli "altri contratti di PPP", con 1.354 contratti e un importo di circa 2 miliardi, rappresentano quote inferiori al 10% per numerosità e per importo.

Figura 2. Mercato PPP, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

Restringendo l'analisi ai risultati dell'ultimo anno, il 2016, si individuano 2.485 concessioni di servizi dell'importo di oltre 8,8 miliardi. Rispetto ai dati del 2015, il numero si riduce del 9,1% a fronte di un importo aumentato del 51,7%. Rispetto al 2012 invece si osservano dinamiche complessivamente positive. Per le concessioni di servizi, affidate con la formula della finanza di progetto ai sensi dell'articolo 278 del DPR 207/2010 (ossia dell'abrogato regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici) e dell'articolo 183 del D.lgs. 50/2016, si rileva un trend di forte crescita sia rispetto al

2015, sia rispetto al 2012. Per le altre concessioni di servizi invece, rispetto al 2015, si riduce il numero di opportunità (-10,1%), mentre aumenta l'importo a motivo di due concessioni dell'importo di circa 3,9 miliardi (45% dell'importo complessivo delle 2.485 concessioni di servizi indette nel 2016) per l'affidamento del servizio idrico integrato (SII) nelle province di Rimini e Piacenza. Rispetto al 2012, anche in questo caso, il trend è complessivamente positivo. Le concessioni di lavori attivate nel 2016, 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 426 dell'importo di oltre 4 miliardi. Rispetto ai valori del 2015, il trend è positivo relativamente al numero (+11,2%), per effetto del dinamismo delle concessioni di valorizzazione, passate da 25, nel 2015, a 91, nel 2016. Per quanto riguarda la crescita degli importi, sono decisive undici concessioni, ai sensi dell'articolo 15 del D.lgs. 50/2016, per la costruzione e gestione dell'infrastruttura passiva a banda ultralarga nelle aree bianche (quelle a fallimento di mercato) in sedici regioni e nella provincia di Trento, dell'importo di circa 2,7 miliardi, pari al 65% dell'importo complessivo delle 426 concessioni di lavori del 2016. Positivo anche il trend delle concessioni di lavori con finanza di progetto, con importi che variano dai 639 milioni del 2015 a oltre 1 miliardo nel 2016 (+64%), di cui poco meno del 50% (505 milioni) è relativo alla concessione per la progettazione, costruzione e gestione della piattaforma Europa del porto di Livorno (prima fase). Il raffronto con i risultati del 2012 evidenzia una rilevante riduzione del numero di gare (nel 2012 si registra il numero di gare più elevato, dal 2002, per questa specifica tipologia di concessioni), da 94 gare a 81 (-13,8%) e degli importi (da 2,2 miliardi del 2012 a poco più di 1 miliardo nel 2016, - 53%). Merita però ricordare, in proposito, che gran parte dell'importo bandito nel 2012 (1,9 miliardi, pari all'85% del valore del mercato) è da imputare alla concessione di lavori con finan-

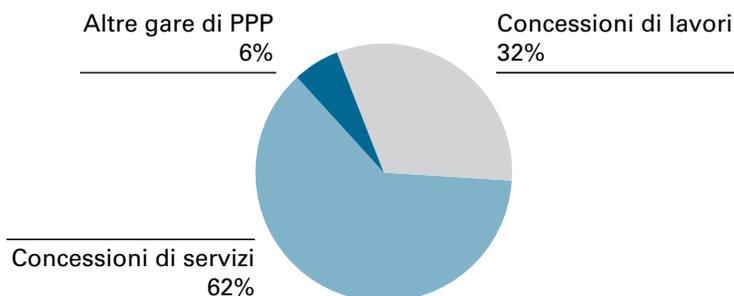
5 Le concessioni di valorizzazione sono uno strumento di partenariato pubblico privato che consente di sviluppare e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, attraverso l'assegnazione a primari operatori privati del diritto di utilizzare gli immobili a fini economici per un periodo determinato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

za di progetto, ai sensi dell'articolo 153, comma 15, del D.lgs. 163/2006, per la costruzione e la successiva gestione dell'infrastruttura strategica Autostrada regionale Medio Padana Veneta, il cui intervento è sottoposto alla procedura di revisione del progetto di cui all'articolo 4 della legge regionale n. 15/2015. Non considerando l'importo di tale iniziativa, si evidenzia un aumento rilevante sia per le sole concessioni di finanza di progetto (+149,3%, da 421 milioni a oltre 1 miliardo), sia per l'insieme delle concessioni di lavori (+53,6%, da 2,7 miliardi a oltre 4). Riguardo agli altri contratti di PPP che, nel 2016, sono rappresentati da 276 gare dell'importo di 398 milioni, si osservano dinamiche opposte per numero e importo, sia rispetto al 2015 (numero in crescita del 27,8% e importo in calo del 18,0%), sia rispetto al 2012 (numero in calo del 7,4% e importo in crescita del 57,5%).

2.3.2 Aggiudicazioni PPP per tipi di contratto

Le concessioni di servizi si confermano le più numerose, nell'intero periodo 2002-2016, anche riguardo alle aggiudicazioni. Con 4.845 aggiudicazioni rappresentano il 62% dei contratti di PPP aggiudicati. La seconda quota spetta alle concessioni di lavori che, con 2.475 aggiudicazioni, rappresentano il 32% dei contratti di PPP assegnati. Il restante 6% riguarda 451 aggiudicazioni di altre procedure di PPP.

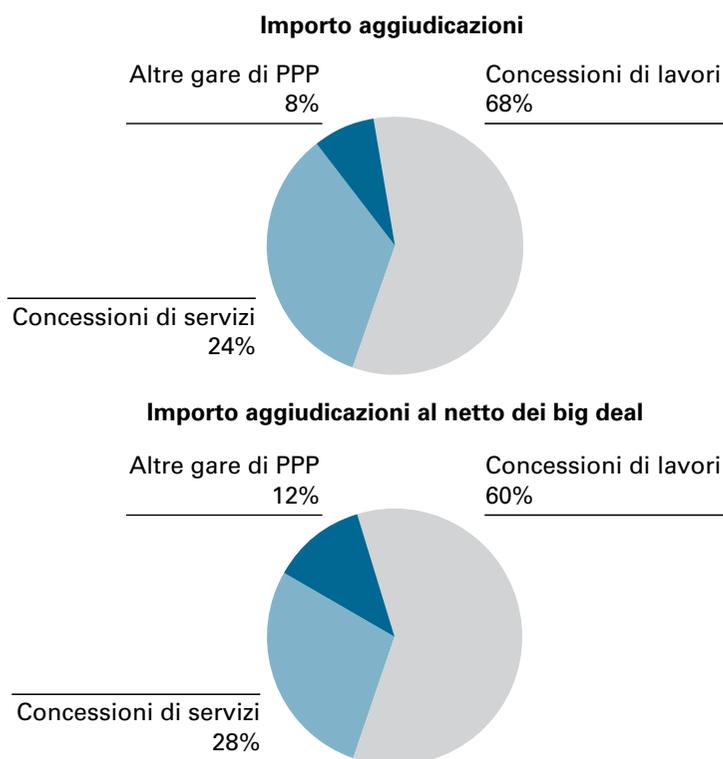
Figura 3. Mercato PPP, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

Riguardo al valore del mercato, come osservato per i bandi, sono le concessioni di lavori pubblici quelle economicamente più rilevanti, con oltre 44 miliardi pari al 68% del mercato complessivo delle aggiudicazioni dei contratti PPP. Tale procedura si conferma quella economicamente più rilevante anche al netto dei grandi contratti di importo unitario superiore a 500 milioni di euro (21,5 miliardi pari al 60% del mercato al netto dei *big deal*). La seconda quota del mercato spetta alle concessioni di servizi. Si tratta di circa 15 miliardi pari al 24% del mercato (il 28% al netto dei *big deal*) mentre gli altri contratti di PPP, con circa 5 miliardi, rappresentano una quota dell'8% con i *big deal* e del 12% senza i *big deal*.

Figura 4. Mercato PPP, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

2.3.3 Il mercato della finanza di progetto

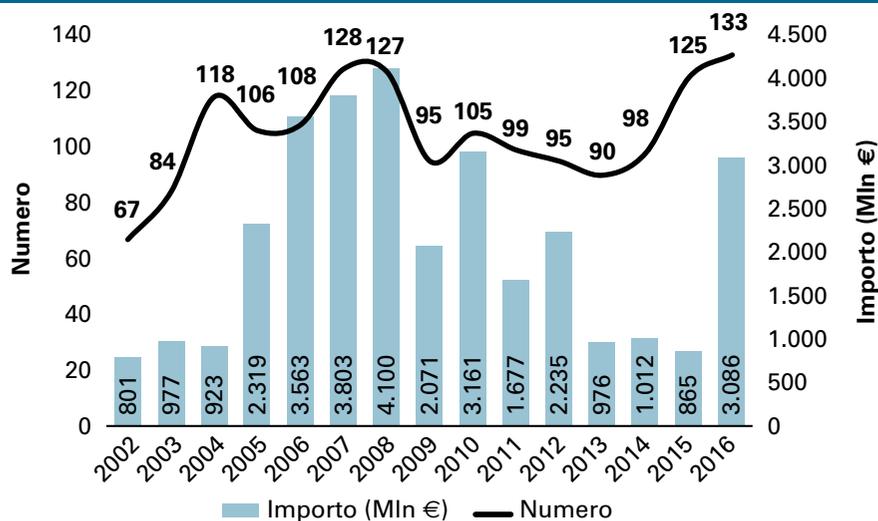
In questa parte del documento si analizzano le concessioni, di lavori e servizi, con finanza di progetto che rappresentano oltre il 35% del valore dell'intero mercato del PPP concentrato in meno del 6% delle iniziative.

In Italia, nell'ambito del settore pubblico, la disciplina della finanza di progetto è stata introdotta con la legge Merloni-ter. Tale disciplina ha subito nel tempo una serie di modifiche normative fino ad arrivare alla formulazione da ultimo novellata dall'art. 183 del nuovo codice dei contratti pubblici.

L'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, tra il 2002 e il 2016 ha censito 1.578 contratti di PPP con finanza di progetto (il 5,5% delle procedure di PPP totali) e il valore complessivo del mercato, ovvero l'ammontare degli importi messi in gara, si attesta a circa 31,6 miliardi (il 35,5% del valore dell'intero mercato del PPP, pari a circa 89 miliardi). Si è passati da 67 procedure dell'importo di 801 milioni, nel 2002, a 133 procedure dell'importo di oltre 3 miliardi di euro, nel 2016.

Guardando il grafico che riporta l'evoluzione dei contratti di PPP con finanza di progetto tra il 2002 e il 2016 si osservano tre fasi. La prima, relativa al periodo 2002-2008, anni di operatività della procedura che prevedeva una doppia fase di gara, è una fase di crescita progressiva e rilevante che si chiude con un saldo espansivo: +90% il numero; +412% l'importo. La seconda fase, relativa al periodo 2009-2013, anni di operatività delle nuove norme introdotte dal decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 (cd. Terzo decreto correttivo del codice dei contratti pubblici) e condizionati dall'aggravarsi della crisi finanziaria, è invece una fase di rallentamento che si chiude con un saldo negativo: -5% il numero; -53% l'importo. La terza fase, relativa al triennio 2014-2016, anni in cui si è affermata la procedura della finanza di progetto nei servizi, introdotta con l'art. 278 del D.P.R. 207/2010, e sono entrate in vigore le nuove disposizioni previste dall'articolo 183 del D.Lgs. 50/2016, è di nuovo una fase di crescita grazie al dinamismo della procedura della finanza di progetto nei servizi.

Figura 5. Mercato finanza di progetto 2002-2016, bandi di gara pubblicati per anno



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

Tabella 1. Mercato finanza di progetto, bandi di gara pubblicati per tipo contratto, 2012-2016

Tipo contratto	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
	Numero bandi					
Concessioni di lavori	94	82	83	95	81	435
Concessioni di servizi	1	8	15	30	52	106
TOTALE	95	90	98	125	133	541
Importo bandi (Mln euro)						
Concessioni di lavori	2.235	935	917	639	1.050	5.776
Concessioni di servizi	0,1	41	95	226	2.036	2.398
TOTALE	2.235	976	1.012	865	3.086	8.175

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

Le amministrazioni pubbliche e i gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici fanno ricorso alla finanza di progetto per realizzare e gestire opere e servizi in diversi settori di mercato.

Nell'intero periodo 2002-2016 sono più numerose le iniziative nei settori energia, strutture cimiteriali, impianti sportivi e parcheggi. Insieme questi quattro settori rappresentano il 65% della domanda di contratti di PPP con finanza di progetto (1.032 bandi su 1.578 totali).

Tabella 2. Mercato finanza di progetto, bandi di gara pubblicati per settore e cicli di riforma

Settore	Numero bandi			Importo bandi (Mln euro)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	48	42	36	456	456	242
Riassetto di comparti urbani	32	17	9	473	176	94
Edilizia sanitaria	33	22	22	1.403	788	487
Edilizia scolastica	25	11	7	114	15	55
Strutture cimiteriali	137	74	141	710	301	640
Impianti sportivi	84	42	71	433	215	456
Strutture ricettive	10	11	10	45	59	48
Parcheggi	94	42	20	956	275	93
Arredo urbano e verde pubblico	3	2	2	3	6	3
Energia e telecomunicazioni	99	128	181	383	1.206	1.213
Ambiente	25	16	34	639	181	2.090
Trasporti	9	10	2	5.756	6.872	2.102
Porti e logistica	11	7	6	1.015	445	650
Altro	1	2	0	1	15	0
TOTALE	611	426	541	12.386	11.009	8.175

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

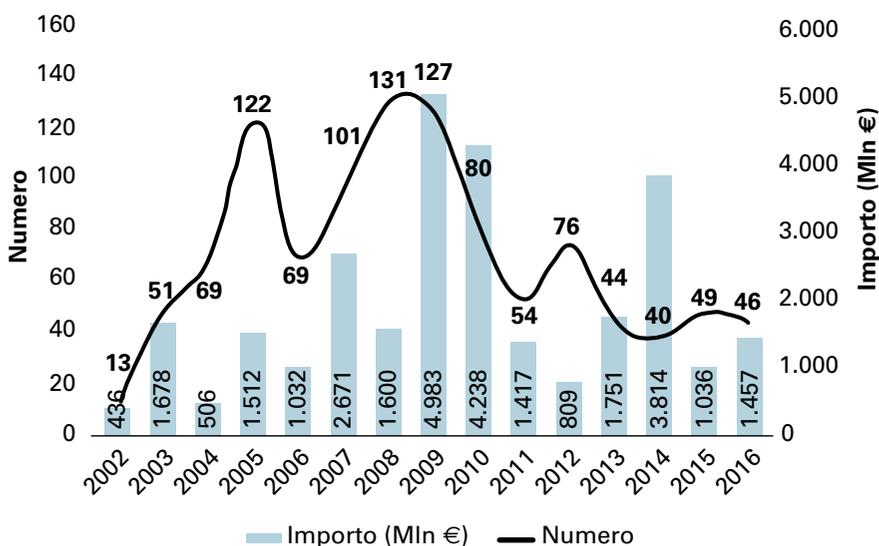
Riguardo al valore economico, invece, si distingue il settore dei trasporti, con 14,7 miliardi dei quali 13,8 (il 94%) per 15 collegamenti stradali di importo medio di oltre 900 milioni.

Elevato anche l'importo delle iniziative nei settori ambiente ed energia. L'importo complessivo delle 75 iniziative di finanza di progetto nel settore ambiente ammonta a 2,9 miliardi (vale 39 milioni l'importo medio per iniziativa) e riguarda lavori e servizi per la gestione e trasformazione dei rifiuti e la gestione di reti e impianti fognari e depurativi.

L'importo complessivo delle 408 iniziative nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni ammonta invece a 2,8 miliardi (vale circa 7 milioni l'importo medio per iniziativa) e riguarda lavori e servizi per la riqualificazione, l'adeguamento e la gestione degli impianti di pubblica illuminazione e per la riqualificazione energetica di edifici pubblici.

Per quanto riguarda le aggiudicazioni, tra gennaio 2002 e dicembre 2016, l'Osservatorio Nazionale ne ha censite 1.072 dell'importo complessivo a base di gara di quasi 29 miliardi euro. Si è passati da 13 aggiudicazioni per un ammontare di 436 milioni del 2002 a 46 aggiudicazioni per 1,5 miliardi nel 2016 e gli anni con i valori più elevati sono il 2005, 2007, 2008 e 2009 per numerosità, e il 2009, 2010 e 2014 per importo grazie all'aggiudicazione di alcuni collegamenti autostradali (Pedemontana Veneta, Tangenziale Est Esterna di Milano, Broni-Pavia-Mortara, Cispadana, Medio Padana Veneta e Ragusa-Catania).

Figura 6. Mercato finanza di progetto 2002-2016, aggiudicazioni per anno



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

Proseguendo con l'analisi dei contratti di PPP con finanza di progetto aggiudicati nell'ultimo quinquennio articolata per tipo di contratto è confermata la progressiva crescita della finanza di progetto nei servizi già rilevata per i bandi. Tra il 2012 e il 2016 sono stati assegnati 47 contratti dell'ammontare di 1,3 miliardi. Si passa dall'aggiudicazione dell'unico contratto bandito nel 2012 all'aggiudicazione di 22 contratti dell'importo complessivo di oltre 1 miliardo nel 2016.

In calo le iniziative di finanza di progetto nei lavori. Tra il 2012 e il 2016 il numero di contratti aggiudicati si è ridotto. Si passa da 75 aggiudicazioni, nel 2012, a 24 aggiudicazioni, nel 2016. Riguardo al valore economico, il 2014 è stato l'anno con il valore più alto (circa 3,8 miliardi) grazie all'aggiudicazione di due maxi contratti per la realizzazione delle autostrade Medio Padana Veneta (1,9 miliardi) e Ragusa-Catania (1,5 miliardi).

Tabella 3. Mercato finanza di progetto, aggiudicazioni per tipo contratto, 2012-2016

Tipo contratto	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
	Numero bandi					
Concessioni di lavori	75	44	31	34	24	208
Concessioni di servizi	1	-	9	15	22	47
TOTALE	76	44	40	49	46	255
Importo bandi (Mln euro)						
Concessioni di lavori	809	1.751	3.768	896	384	7.608
Concessioni di servizi	0,1	-	46	140	1.072	1.258
TOTALE	809	1.751	3.814	1.036	1.457	8.866

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

2.4 Le classi di importo

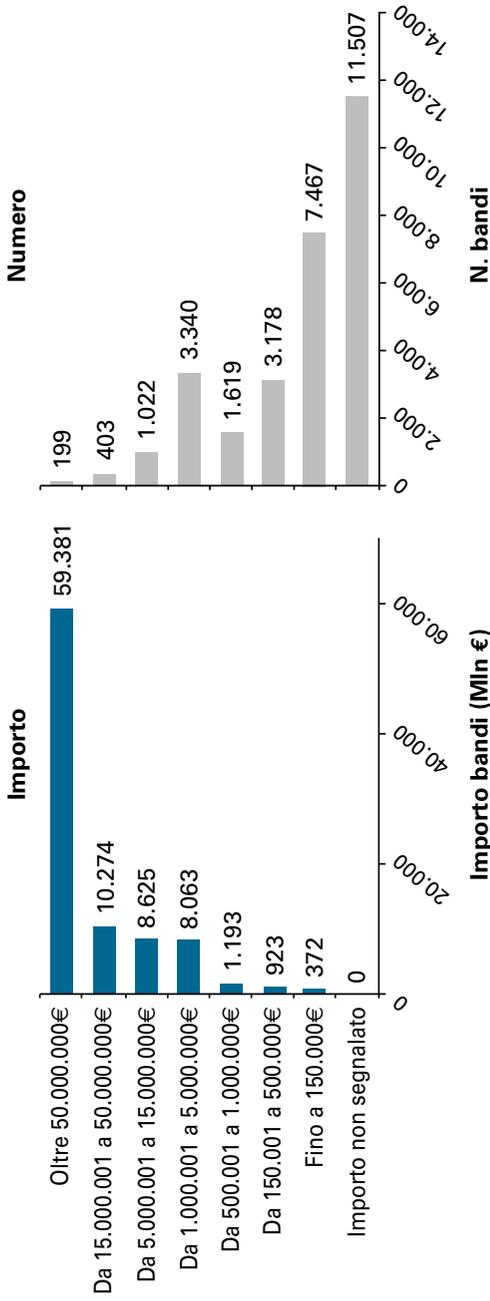
2.4.1 Bandi di gara PPP per classe di importo

Nell'intero periodo 2002-2016 il mercato del PPP è rappresentato da 17.228 gare di importo conosciuto del valore complessivo di 88,8 miliardi. Per le restanti 11.507 gare, pari al 40% della domanda, non si conosce il valore complessivo posto a base di gara in quanto non indicato nel bando/avviso di gara.

Il 91% delle opportunità di importo conosciuto, per il 12% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore ai 5 milioni di euro. Il restante 9% delle opportunità, per l'88% degli importi, riguarda invece iniziative di valore superiore. In questo ambito si distinguono i grandi contratti di somme superiori a 50 milioni di euro, ai quali spetta il 67% del valore del mercato del PPP pari all'1% delle iniziative.

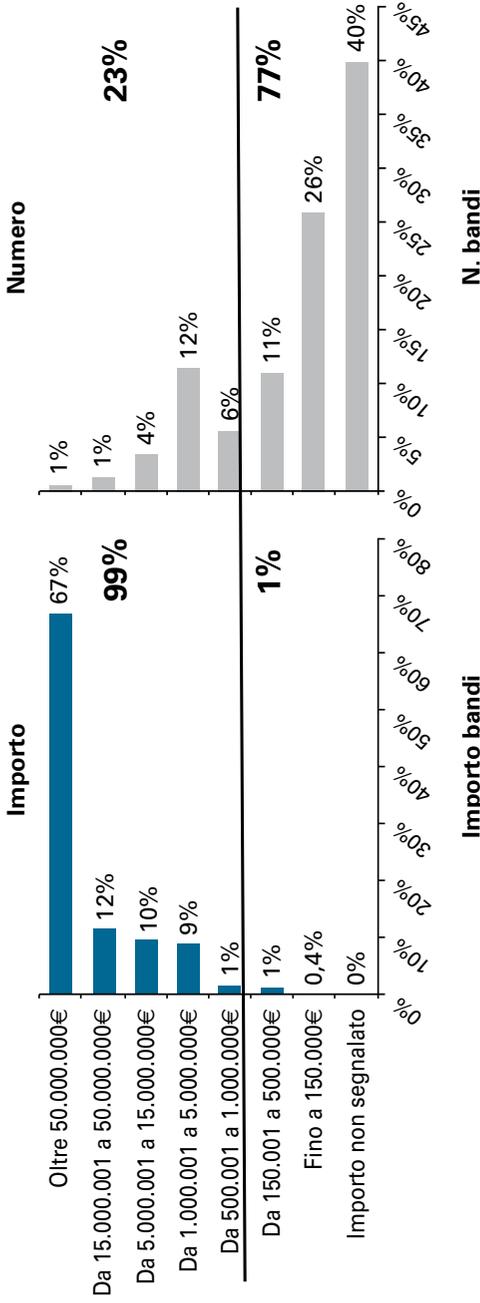
Dall'analisi della dimensione economica dei contratti PPP nei tre cicli di riforma, emerge una progressiva maggiore incidenza dei contratti di importo inferiore a 5 milioni di euro per numerosità: si passa dall'82% del periodo 2002-2007, al 91% nel quadriennio 2008-2011, al 93% nell'ultimo quinquennio, e valore economico, si passa dall'8% nel primo periodo al 13,4% nel periodo più recente.

Figura 1. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Figura 2. Mercato PPP, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Tabella 1. Mercato PPP, numero e importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, per cicli di riforma

Classe di importo	Numero bandi (%)			Importo bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Importo non segnalato	41%	32%	44%	0%	0%	0%
Fino a 150.000 euro	15%	30%	26%	0,1%	1%	1%
Da 150.001 a 500.000 euro	10%	13%	10%	0,5%	1%	1%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	7%	6%	5%	1%	1%	2%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	17%	12%	10%	7%	10%	10%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	7%	4%	3%	10%	10%	10%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	2%	2%	1%	10%	13%	11%
Oltre 50.000.000 euro	1%	1%	1%	72%	63%	66%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

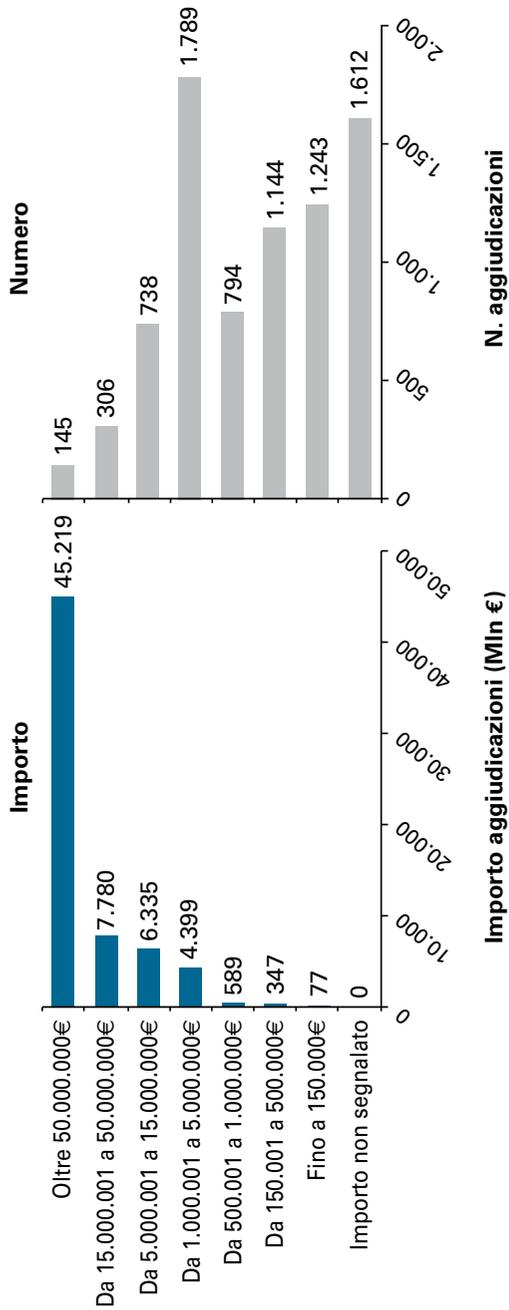
2.4.2 Aggiudicazioni PPP per classe di importo

Passando alle aggiudicazioni, nell'intero periodo 2002-2016 sono 6.159 le aggiudicazioni di importo conosciuto (il 36% dei bandi) del valore complessivo di 65 miliardi (il 73% del valore dei bandi). Per le restanti 1.612 aggiudicazioni, pari al 21% delle totali non si conosce l'importo.

L'81% delle aggiudicazioni di importo conosciuto, per l'8% degli importi, riguarda iniziative con importo pari o inferiore ai 5 milioni di euro. Il restante 19% delle aggiudicazioni, per il 92% degli importi, riguarda invece iniziative di importo superiore. In questo ambito si distinguono i grandi contratti di importo superiore a 50 milioni di euro, ai quali compete il 70% del valore aggiudicato per il 2% delle iniziative totali (il 2,4% delle aggiudicazioni di importo conosciuto).

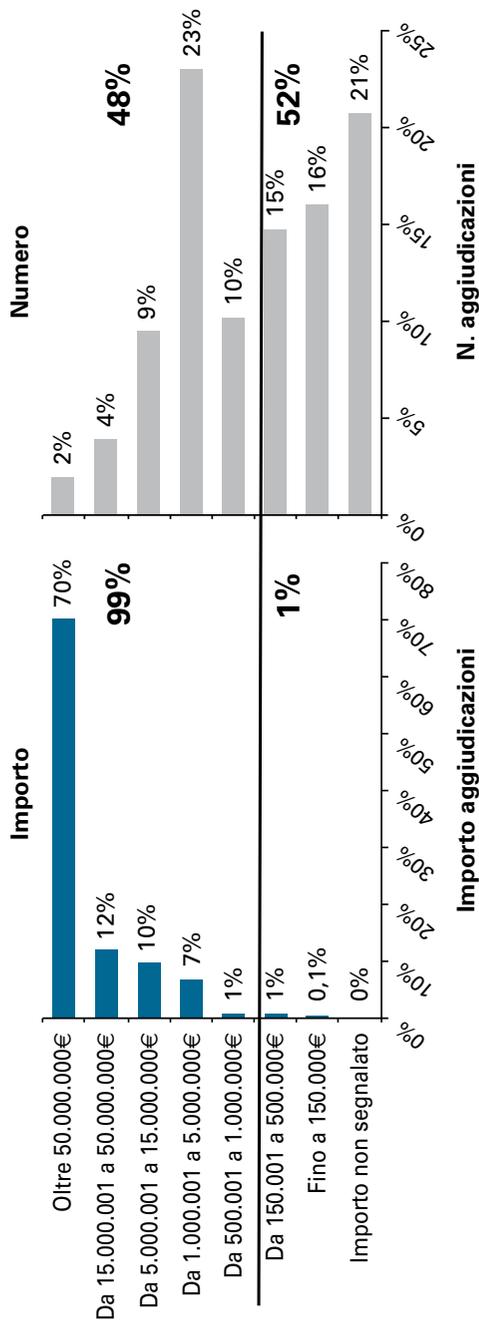
Anche l'analisi della dimensione economica dei contratti PPP aggiudicati nei tre cicli di riforma fa emergere una progressiva maggiore incidenza dei contratti di importo inferiore a 5 milioni di euro soprattutto riguardo alla numerosità: si passa dal 70% del periodo 2002-2007, fino ad arrivare all'81% nel quadriennio 2008-2011 e all'85% nell'ultimo quinquennio.

Figura 3. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Figura 4. Mercato PPP, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Tabella 2. Mercato PPP, numero e importo aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, per cicli di riforma

Classe di importo	Numero aggiudicazioni (%)			Importo aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Importo non segnalato	22%	17%	23%	0%	0%	0%
Fino a 150.000 euro	8%	16%	19%	0,05%	0,1%	0,2%
Da 150.001 a 500.000 euro	10%	16%	16%	0,2%	1%	1%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	9%	11%	10%	1%	1%	1%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	28%	24%	20%	6%	8%	7%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	14%	10%	7%	10%	11%	9%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	6%	5%	3%	11%	15%	10%
Oltre 50.000.000 euro	4%	1%	1%	73%	64%	72%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

2.5 I tempi e le cause di fallimento dei bandi

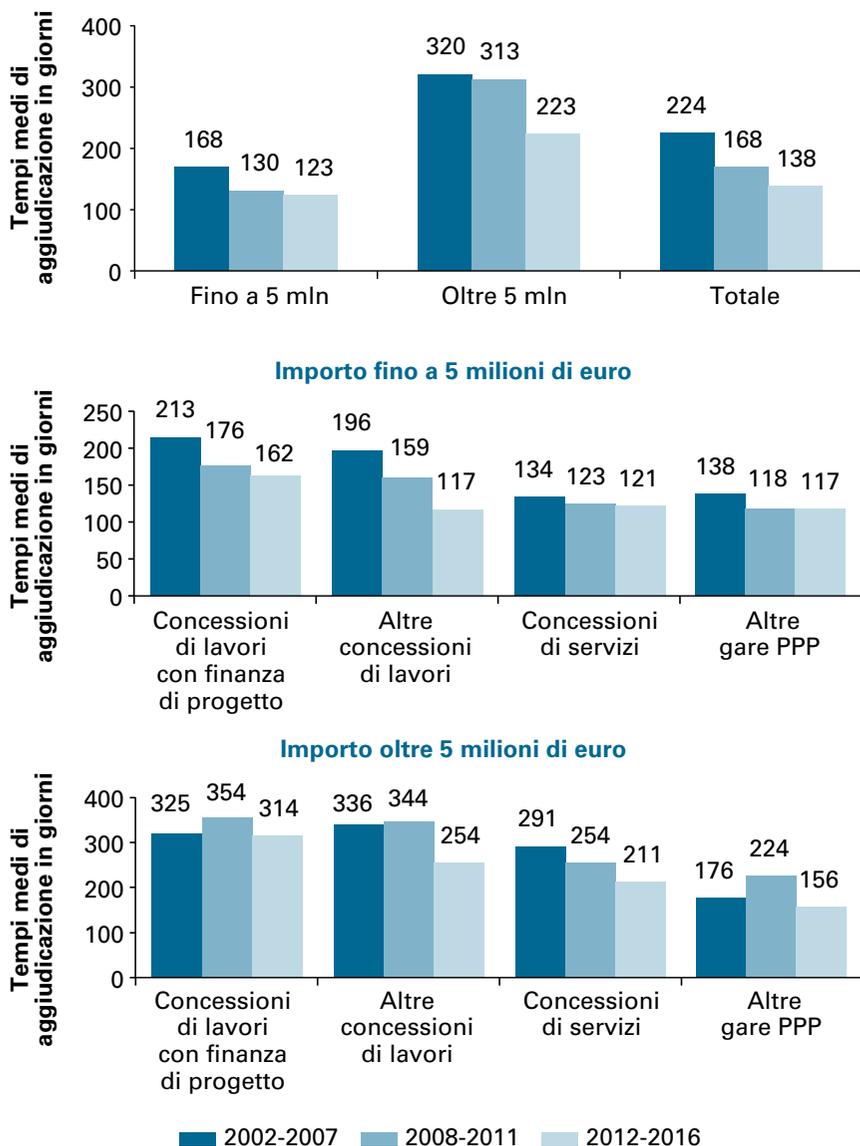
2.5.1 Tempi medi di aggiudicazione

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 4.428 contratti di PPP aggiudicati tra il 2002 e il 2016, che rappresentano il 57% del totale contratti aggiudicati, fa emergere durate medie differenziate per dimensione economica e tipologia contrattuale.

Per i 3.466 contratti di importo fino a 5 milioni di euro si osservano tempi medi di aggiudicazione di 132 giorni nell'intero periodo con la tendenza alla riduzione tra il primo e l'ultimo ciclo di riforma: si passa da un tempo medio di 168 giorni, nel periodo 2002-2007, a 130 giorni nel periodo 2008-2011, fino a 123 giorni nel periodo più recente. In questo ambito si rilevano tempi più lunghi per le concessioni di lavori con finanza di progetto.

Tempi di aggiudicazione più lunghi si riscontrano per i contratti di importo superiore a 5 milioni di euro. A fronte dei 283 giorni necessari, in media, per l'aggiudicazione dei 962 grandi contratti monitorati, risultano più lunghi i tempi di affidamento dei contratti aggiudicati nel periodo 2002-2007 pari, in media, a 320 giorni. Nel periodo successivo si rilevano tempi medi di poco inferiori (313 giorni) mentre si riducono sensibilmente nel periodo più recente (223). In questo ambito si rilevano tempi più lunghi per le concessioni di lavori con o senza finanza di progetto.

Figura 1. Mercato PPP per cicli di riforma, tempi medi di aggiudicazione per classe di importo e procedura (giorni)

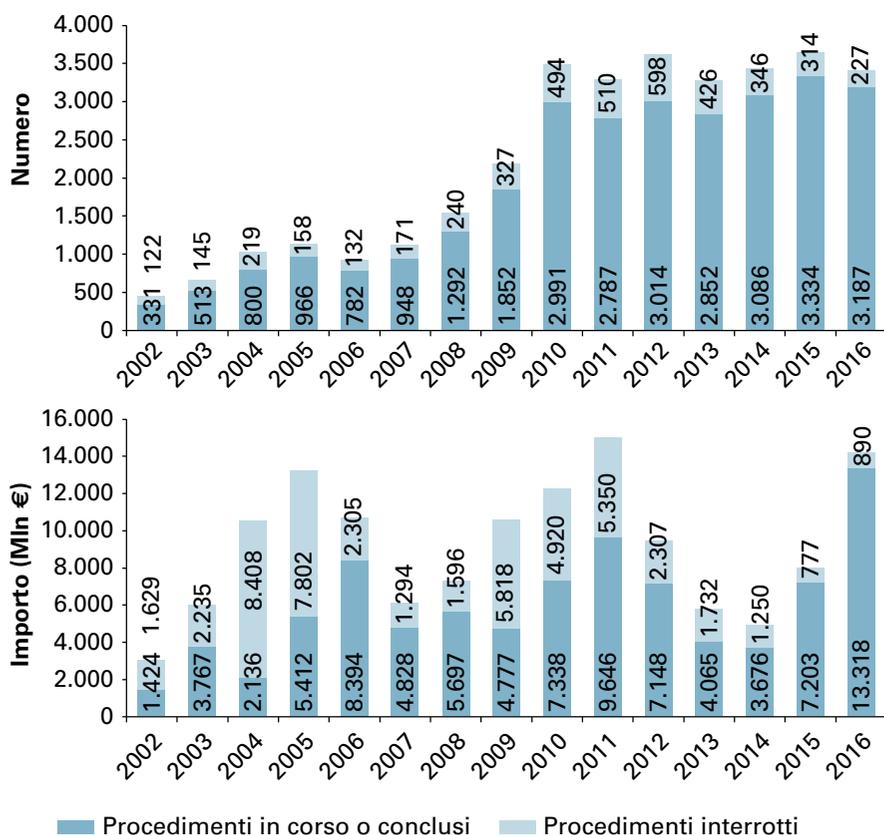


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

2.5.2 Cause di fallimento dei bandi

Al 31 dicembre 2016 le iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP sono state 33.164 delle quali 4.429 iniziative, pari al 13%, riguardano "procedimenti interrotti", ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate, e le restanti 28.735 iniziative, pari all'87%, sono "procedimenti in corso", ovvero gare aggiudicate e gare in corso.

Figura 2. Mercato PPP, procedimenti attivati (numero ed importo) per stato del procedimento, 2002-2016

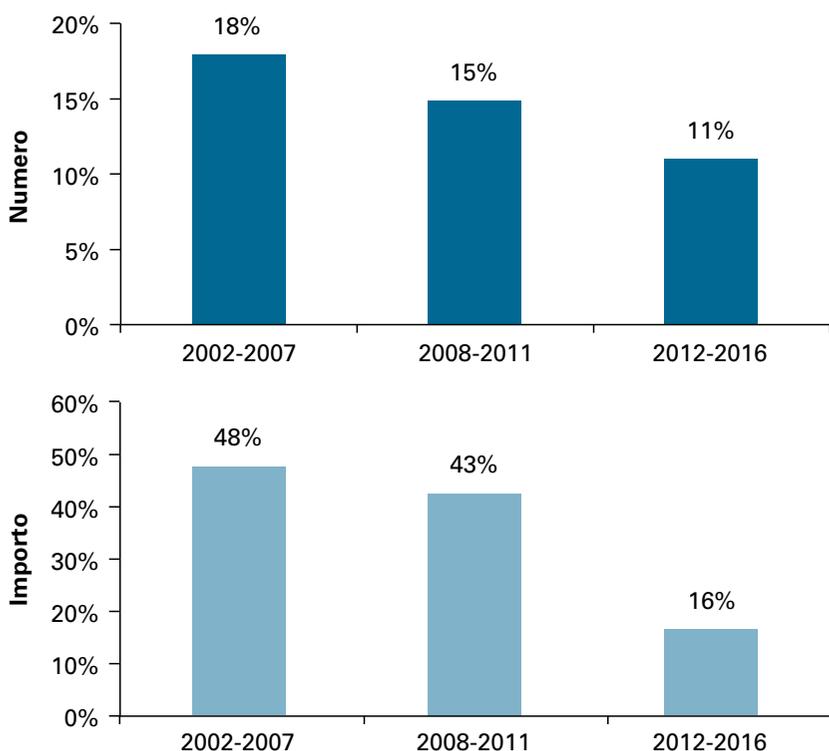


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

In termini di importi in gara, il valore complessivo delle 33.164 iniziative censite dall'Osservatorio è pari a oltre 137 miliardi, dei quali 48 miliardi, pari al 35%, riguardano procedimenti interrotti e i restanti 89 miliardi, pari al 65%, procedimenti in corso.

L'analisi dei dati per cicli di riforma fa emergere una maggiore incidenza dei procedimenti interrotti nel primo ciclo, con una percentuale del 18% contro il 15% del secondo ciclo e l'11% del periodo più recente. Si osservano dinamiche simili anche dal lato degli importi ma di intensità maggiore.

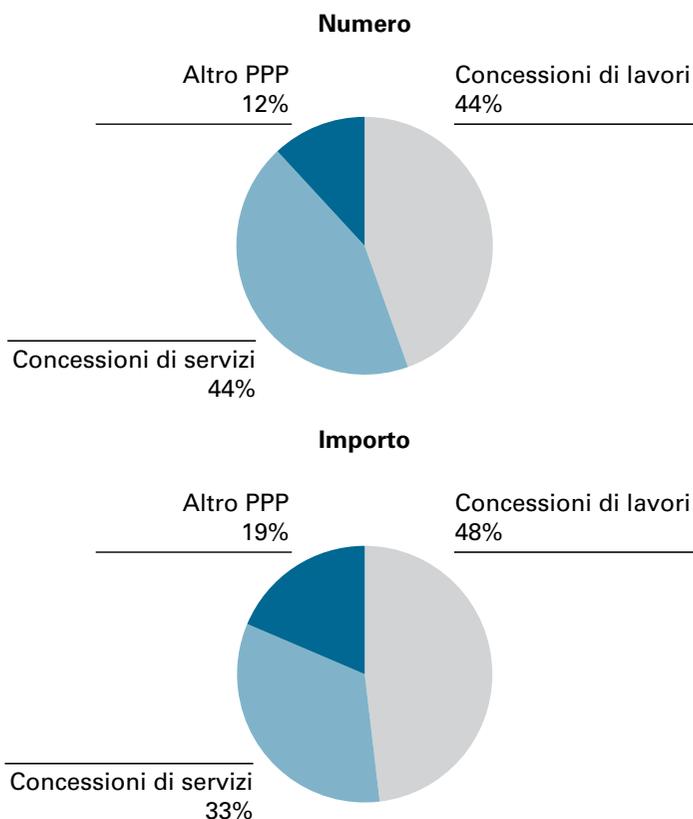
Figura 3. Mercato PPP, incidenza percentuale procedimenti interrotti su attivati (numero ed importo), per cicli di riforma



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

Nell'intero periodo in osservazione il 44% dei procedimenti interrotti riguarda concessioni di lavori pubblici, il 44% concessioni di servizi e il restante 12% altre procedure di PPP. In termini di importo le concessioni di lavori pesano per il 48%, le concessioni di servizi per il 33% e le altre procedure di PPP per il 19%.

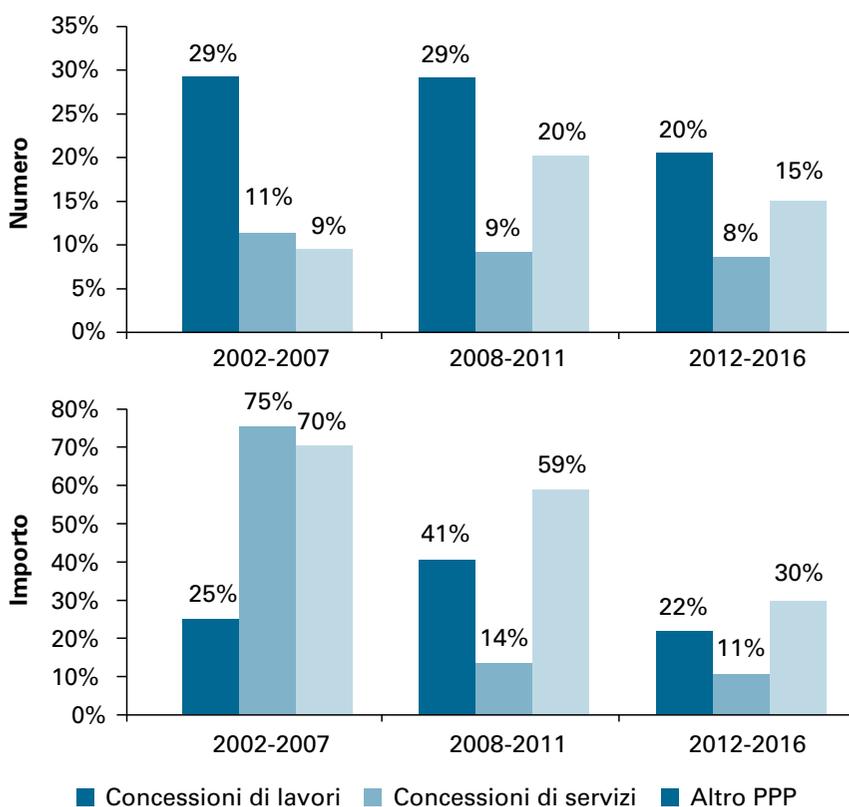
Figura 4. Mercato PPP, procedimenti interrotti per procedura (numero ed importo), somma 2002-2016



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

L'incidenza dei procedimenti interrotti risulta maggiore tra le concessioni di lavori con percentuali che variano tra circa il 29% nei primi due cicli di riforma e il 20% nel periodo più recente.

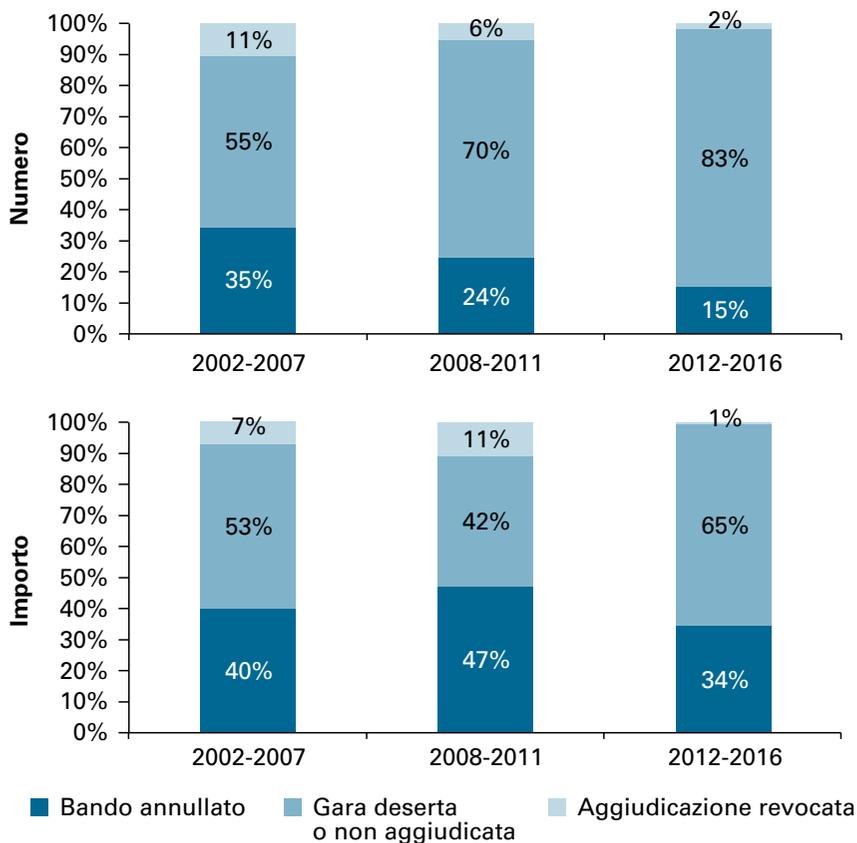
Figura 5. Mercato PPP, incidenza percentuale procedimenti interrotti su attivati (numero ed importo), per procedura, per cicli di riforma



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

La principale causa di interruzione delle procedure di affidamento riscontrata tra i 4.429 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. Si tratta di 3.208 procedure pari al 51% del totale dei procedimenti interrotti e al 10% del totale di quelli attivati (33.164 procedimenti). Il 45% delle procedure deserte o non aggiudicate sono concessioni di lavori, il 42% concessioni di servizi e il restante 13% altre procedure di PPP.

Figura 6. Mercato PPP, procedimenti interrotti per causa (numero ed importo), per cicli di riforma



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

Il PPP e i comuni committenti

3

3.1 I bandi dei comuni per OO.PP. e PPP: il trend 2002-2016

3.1.1 Bandi di gara OO.PP.

Nonostante l'art. 5 della Costituzione garantisca la promozione delle autonomie locali e miri ad adeguare "i principi ed i metodi della [...] legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", i comuni e le province, nel corso degli ultimi anni, sono stati spettatori spesso inermi di una crescente riduzione dei loro spazi di manovra.

Gli enti locali, nei fatti, hanno subito una crescente limitazione:

- all'autonomia tributaria, tanto da spingere la Corte dei Conti⁽¹⁾ a denunciare la difficoltà di "individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata e [...] scelte autonome degli amministratori locali [non] condizionate dal legislatore nazionale";
- all'autonomia programmatica che, nonostante un certo miglioramento negli ultimi anni, è stata disattesa dai continui rinvii ai termini di approvazione dei bilanci dettati, nella quasi totalità dei casi, da incertezze nel comparto della finanza locale dipendenti da scelte nazionali

1 Corte dei Conti, "Attuazione e prospettive del federalismo fiscale" - Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014.

che rendono estremamente difficile fare delle previsioni finanziarie e pressoché impossibile impostare delle scelte strategiche adeguate;

- all'autonomia finanziaria, sempre più costretta tra politiche di *spending review*, meccanismi volti a garantire l'equilibrio finanziario e limitazioni alla capacità di indebitamento.

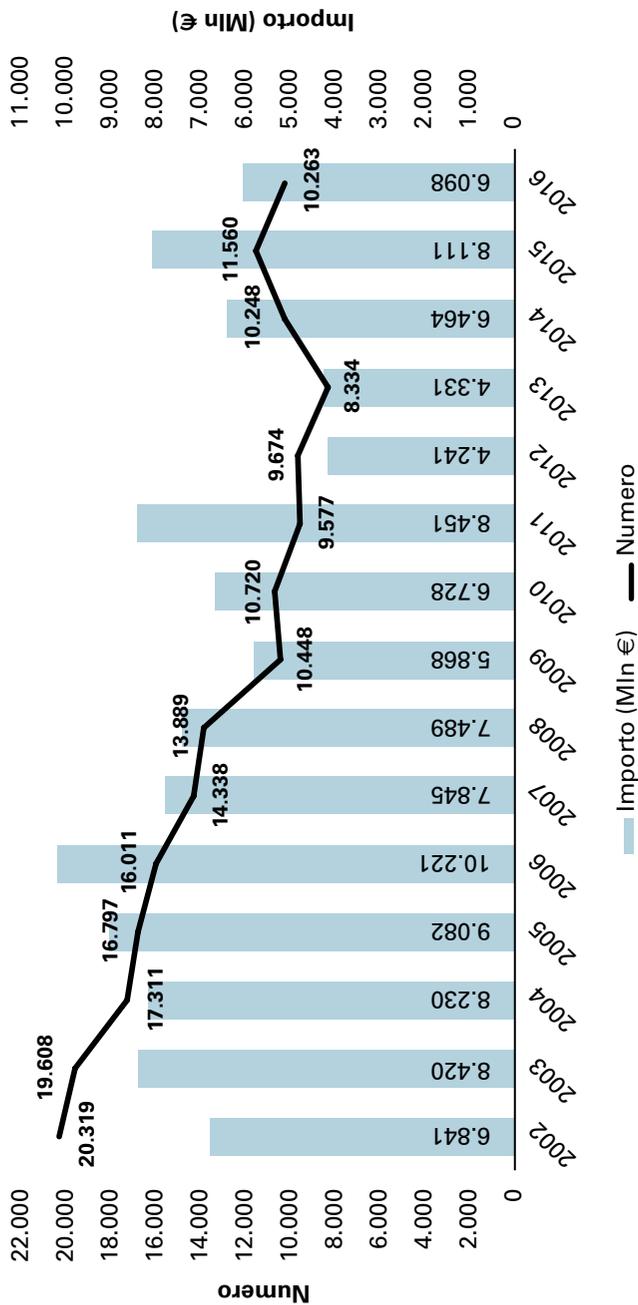
Tali restrizioni contribuiscono ad accrescere le difficoltà e le ambiguità di sistema in un contesto caratterizzato da una congiuntura economica che, da un lato, ha comportato una crescente richiesta di interventi da parte dei comuni, specialmente socio-assistenziali e, dall'altro, ha causato una contrazione dei redditi e dei patrimoni, rendendo difficile intervenire sulla leva tributaria da parte dei medesimi.

Tale situazione si riflette nel calo del numero di bandi dei comuni relativi ad opere pubbliche (OO.PP.) che hanno visto un crollo, dal 2002 al 2016, del 49%; in termini assoluti si è passati dai 20.319 bandi del 2002 ai 10.263 del 2016.

Si tratta di un *trend* che può essere ripartito in due momenti principali:

- il primo periodo, che va dal 2002 al 2013, nel quale si registra una diminuzione costante del numero di bandi con comuni committenti, che passano dai 20.319 agli 8.334 del 2013 (-59%), punto di minimo della serie considerata;
- il secondo periodo, che va dal 2014 al 2016, fa registrare un leggero recupero del numero di bandi che, nonostante un rallentamento nel 2016 (imputabile all'attesa del nuovo codice dei contratti) rispetto al 2015 (quando i bandi furono 11.560), raggiungono le 10.263 unità (+23%).

Figura 1. Trend delle opere pubbliche dei comuni, lato bandi, 2002-2016



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

Se l'evoluzione del numero di bandi è tendenzialmente lineare, l'evoluzione dell'importo dei medesimi bandi è soggetta a maggiore variabilità, rilevandosi un trend opposto al numero dei bandi di gara.

Nel periodo 2002-2006 infatti, contrariamente a quanto è avvenuto per il numero di gare bandite, l'importo complessivo dei bandi dei comuni per OO.PP. è cresciuto da 6,8 miliardi di euro nel 2002 a 10,2 miliardi di euro del 2006 (+49%). Da tale anno il trend degli importi dei bandi di gara fa registrare un'evoluzione tendenzialmente in linea con quella del numero delle gare che crollano dai 10.221 milioni di euro del 2006 (punto di massima dei 15 anni considerati) ai 4.241 milioni del 2012 (-59% rispetto al 2006) per poi risalire a 8 miliardi di euro, nel 2015.

La scelta di utilizzare la riduzione della spesa per investimenti come elemento per la quadratura dei conti pubblici è stata evidenziata dalla Corte dei Conti più volte e sempre in termini critici. Sin dal 2013, infatti, la magistratura contabile ha sottolineato come il taglio della spesa per investimenti rappresentasse una scelta non coerente con i programmi di rilancio e di accelerazione delle infrastrutture e delle OO.PP. necessarie per la crescita⁽²⁾.

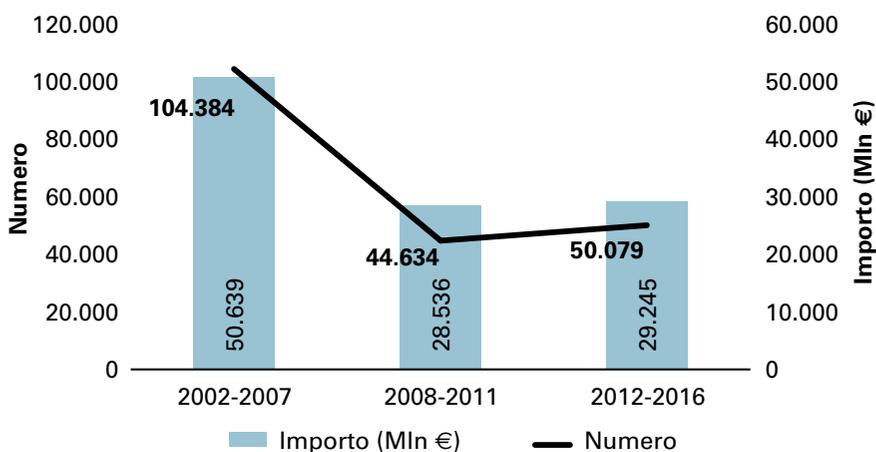
Analizzando i dati dei bandi di gara relativi ad OO.PP. aggregati per i cicli di riforma descritti nel capitolo precedente (2002-2007, 2008-2011 e 2012-2016) emerge come nel primo ciclo, che va da 2002 al 2007 (avvio normativo), si registri il maggior numero di gare, sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista finanziario (rispettivamente 104.384 gare per complessivi 50,6 miliardi di euro). Nettamente inferiori sono le dimensioni dei successivi cicli di riforma con 44.634 gare nel ciclo di assestamento normativo degli anni 2008-2011 (per complessivi 28,5 miliardi) e 50.079 gare nel ciclo 2012-2016 (affinamento finanziario) che rappresentano un importo di 29,2 miliardi di euro.

Tale dato, se depurato dalla diversa dimensione temporale dei cicli di ri-

² Corte dei Conti, "Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica", 28 maggio 2013.

forma considerati, fa registrare valori medi annuali dei bandi di gara che scendono dalle 17mila gare del primo ciclo alle 10mila dell'ultimo ciclo, passando per le 11mila del secondo ciclo di riforma. Dal punto di vista finanziario si passa dagli 8,4 miliardi di euro annui medi del ciclo 2002-2007, ai 7,1 del periodo 2008-2011 sino a scendere a 5,8 miliardi del 2012-2016.

Figura 2. Trend delle opere pubbliche dei comuni, lato bandi, per cicli di riforma



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

3.1.2 Bandi di gara PPP

Il calo degli investimenti comunali, conseguenza anche di politiche finanziarie restrittive unitamente ad altri fattori di sistema (*credit crunch*, ritardi nei pagamenti e nella realizzazione delle OO.PP., tempistiche di aggiudicazione eccessivamente lunghe, ecc.), ha contribuito ad alimentare un *gap* infrastrutturale che, in Italia più che altrove, fa sentire i suoi effetti in termini di maggiori costi per i cittadini e per le imprese e in termini di minori opportunità di crescita e sviluppo economico.

Partendo dal presupposto di una correlazione positiva tra investimenti e crescita, da cui deriva l'improrogabile necessità di un rilancio delle opere

infrastrutturali, e di fronte alla contrazione ed alla riallocazione della spesa pubblica, fattore prevedibile anche per i prossimi anni, emerge come l'attrazione dei capitali privati abbia rappresentato, rappresenta e rappresenterà negli anni a venire un metodo per contribuire:

- a superare i vincoli di natura contabile con i quali gli enti hanno imparato, in qualche modo, a convivere;
- a supportare le carenze progettuali interne alle pubbliche amministrazioni che rendono il *gap* infrastrutturale italiano non tanto di carattere quantitativo, ma qualitativo.

Il crescente coinvolgimento dei capitali privati è posto in evidenza anche dai dati quantitativi che vedono nell'aumento del numero di bandi relativi a partenariati pubblico privati (PPP) dimostrazione della maggiore attenzione che i comuni dedicano a tali tipologie contrattuali.

Dal 2002 ad oggi, infatti, nonostante la congiuntura economica negativa e il calo degli investimenti, il mercato dei PPP è cresciuto dai 575 milioni di euro del 2002 fino ai 4 miliardi del 2016, facendo registrare un incremento di oltre 600 punti percentuali.

L'evoluzione del mercato dei PPP può essere scissa in tre momenti distinti di crescita, tutti intervallati da un anno di importante calo dei bandi. Il primo momento, tra il 2002 e il 2006 ha visto una crescita del 518% degli importi banditi ed è stato seguito da un crollo del 59% nel 2007, il secondo periodo (tra il 2007 e il 2011) ha fatto registrare una crescita del 244% sino al crollo del 70% registrato nel 2012 e l'ultimo periodo ha visto una crescita del 177%.

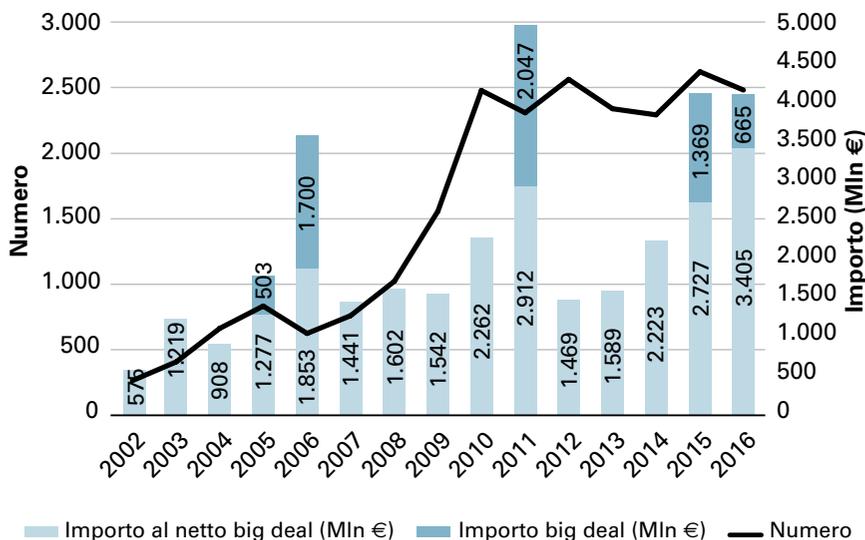
A tale trend hanno contribuito in modo incisivo anche i c.d. *big deal*, vale a dire i bandi con importo superiore ai 500 milioni di euro. In particolare i *big deal* banditi, che sono stati 6 nel periodo 2002-2016 su un totale di 23.216 gare con comuni committenti (pari quindi allo 0,03%), hanno fatto registrare un valore complessivo di 6,2 miliardi di euro, il 19% circa dei 33,2 miliardi complessivi di PPP messi a gara dal 2002 al 2016.

Tra questi *big deal* comunali si ricordano:

- la concessione per la distribuzione del gas naturale a Roma nel 2011 (1,2 miliardi di euro) e a Milano nel 2015 (1,4 miliardi di euro);
- la realizzazione delle Linee 4 e 5 della Metropolitana di Milano (rispettivamente 1,7 miliardi e 500 milioni di euro), bandite nel 2006 e nel 2005;
- la realizzazione del Traforo delle Torricelle (800 milioni di euro) e la gestione integrata dei rifiuti (665 milioni di euro) da parte del Comune di Verona, banditi rispettivamente nel 2011 e nel 2016.

Dal punto di vista quantitativo si è assistito al passaggio dalle 264 gare del 2002 alle 2.483 gare del 2016 con un'evoluzione che dopo una crescita esponenziale tra il 2002 e il 2010, quando si è passati da 264 a 2.478 (+839%), ha visto una stabilizzazione sino al 2016 intorno ai 2.500 bandi di gara annui. Come già accennato l'apporto quantitativo dei *big deal* è risultato nel complesso esiguo.

Figura 3. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, 2002-2016



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

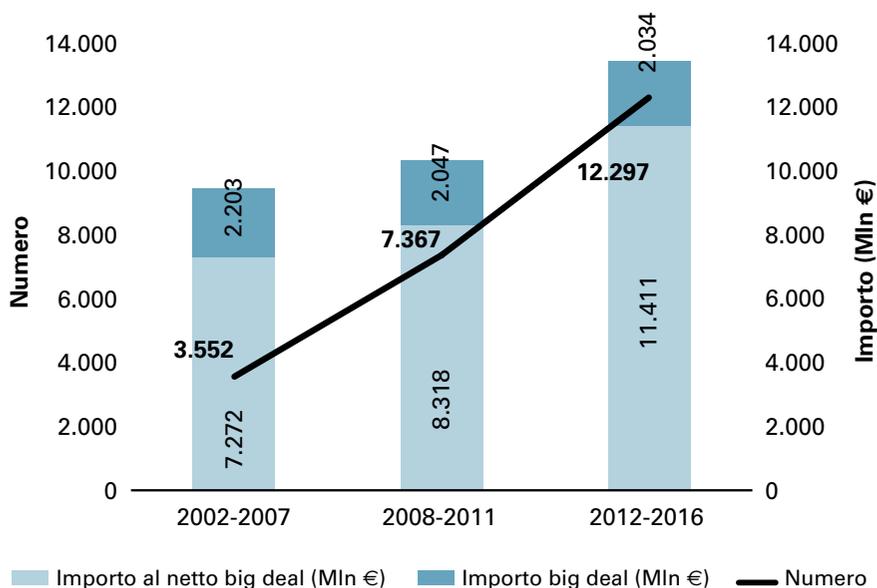
Raccogliendo i dati inerenti i bandi di gara pubblicati dai comuni e relativi a PPP per i tre cicli di riforma è interessante notare il trend in crescita, sia quantitativo che relativo agli importi, nel corso degli anni.

Si passa infatti da 3.552 gare complessive nella fase di avvio normativo (per un valore di 9,4 miliardi di euro), a 7.367 gare nel quadriennio di assestamento normativo per un importo totale di 10,4 miliardi di euro, sino ad arrivare a 12.297 gare nell'ultimo quinquennio considerato, quando il valore complessivo dei bandi di gara è di 13,44 miliardi di euro.

A questo proposito è interessante sottolineare come il valore dei *big deal* si sia mantenuto pressoché costante nei tre cicli: 2,2 miliardi nel periodo 2002-2007, poco oltre i 2 miliardi nei periodi successivi.

Parimenti interessante è approfondire il dato annuo medio relativo al numero dei bandi ed al loro importo.

Figura 4. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, per cicli di riforma



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

Nel periodo dell'avvio normativo, infatti, sono state bandite 3.552 gare di PPP, vale a dire una media di 592 bandi all'anno, dato che è cresciuto nella fase di assestamento normativo, quando si sono registrati, in media, 1.800 bandi annui, aumentati successivamente nella fase di affinamento finanziario quando le gare medie annue hanno raggiunto quota 2.459 unità. Nel corso della fase dell'affinamento finanziario, si desume anche come il valore medio annuo sia leggermente superiore al ciclo 2008-2011 e nettamente superiore al ciclo dell'avvio normativo (2002-2007).

3.1.3 Incidenza percentuale bandi di gara PPP su OO.PP.

Raccordando le informazioni desunte dalle analisi precedenti relative ai mercati delle OO.PP. e dei PPP è possibile inquadrare l'impatto che, negli ultimi 15 anni, i PPP hanno avuto sugli investimenti in OO.PP. dei comuni italiani che, al 2016, può definirsi considerevole. I dati più recenti mettono infatti in luce come il 24% dei bandi di gara pubblicati relativi a OO.PP. sia rappresentato da PPP; tale percentuale cresce se si considera il valore di tali bandi: in tal caso il rapporto tra procedure per PPP e gare per OO.PP. arriva al 67%.

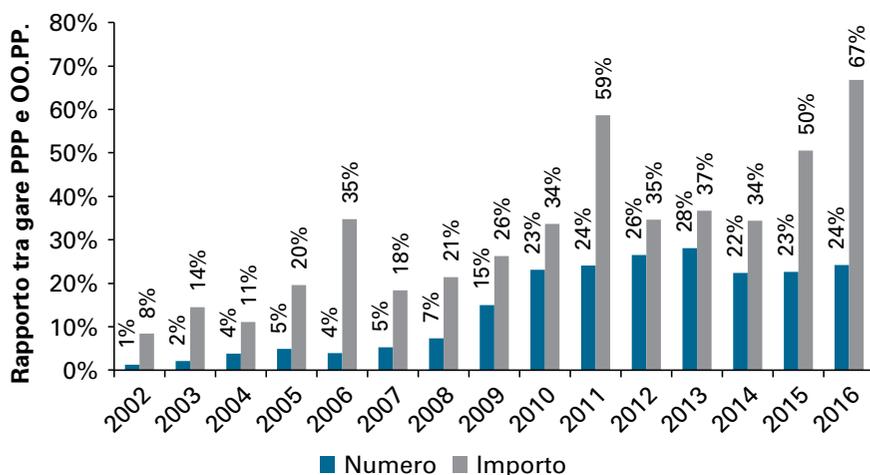
Tale dato è frutto di un'evoluzione che ha visto un ruolo sempre crescente dei PPP nel panorama delle OO.PP. dei comuni. Se, infatti, nel 2002 solo l'1% dei bandi era configurabile come PPP, nel 2013 tale percentuale toccava il punto di massima della serie analizzata (28%). Segue un calo tra il 2014 e il 2015 (circa il 22% in entrambe le annualità), mentre torna a crescere nel 2016, in cui raggiunge il 24%.

Dal punto di vista finanziario, invece, il rapporto tra PPP e OO.PP., pur se influenzato dai *big deal*, ha fatto registrare un'importante evoluzione dall'8% del 2002 al 67% del 2016, sintomo questo di una sempre maggiore attenzione dei comuni al tema dei PPP, tanto da mettere a gara con tali procedure i due terzi del valore delle opere bandite.

Ciò che è interessante notare è la progressione che i PPP hanno avuto a partire dal peggioramento della congiuntura economica, ponendo in essere un crescendo che, dal 18% degli importi dei bandi di gara in PPP

rispetto al complesso delle OO.PP. nel 2007, ha toccato un punto di massima nel 2011, arrivando a poco meno del 59% (dato in realtà influenzato da *big deal* per oltre 2 miliardi di euro). Negli anni successivi il peso degli importi dei PPP sul totale delle gare per OO.PP., dopo un triennio intorno al 35% (dal 2012 al 2014), è tornato a crescere per superare il 50% delle OO.PP. comunali nel corso del 2015.

Figura 5. Mercato PPP dei comuni, incidenza dei bandi di gara pubblicati su OO.PP., 2002-2016



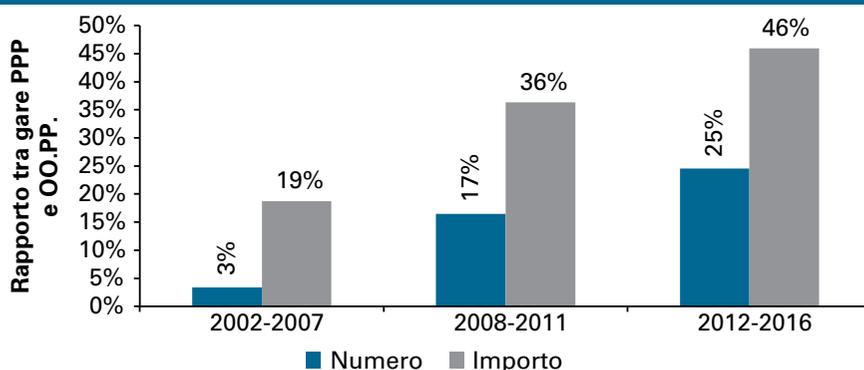
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

I dati relativi al rapporto tra mercato dei PPP comunali e OO.PP. possono essere apprezzati anche con riferimento ai diversi cicli di riforma da cui emergono conferme rispetto alle considerazioni espresse in precedenza. Dal punto di vista quantitativo, infatti, i PPP sono passati dal 3% del totale delle OO.PP. bandite nel corso della fase dell'avvio normativo, sino al 17% della fase successiva dell'assestamento normativo, per arrivare al 25% nel periodo di affinamento finanziario.

Analizzando gli importi, la crescita è ancora più evidente in quanto si è passati dal 19% tra il 2002 e il 2007, al 36% del ciclo 2008-2011, sino al 46% degli ultimi 5 anni. Tale dato è importante perché permette di affermare

che il PPP non può più essere considerato quale modalità residuale di aggiudicazione delle OO.PP., ma trova uno spazio sempre crescente nelle scelte comunali, rappresentando ormai (nella media dell'ultimo quinquennio) quasi la metà delle OO.PP. messe a gara. Ciò a dimostrazione che i dati 2015 e 2016 non rappresentano *outlier*, ma valori in linea con il trend generale.

Figura 6. Mercato PPP dei comuni, incidenza dei bandi di gara pubblicati su OO.PP., per cicli di riforma

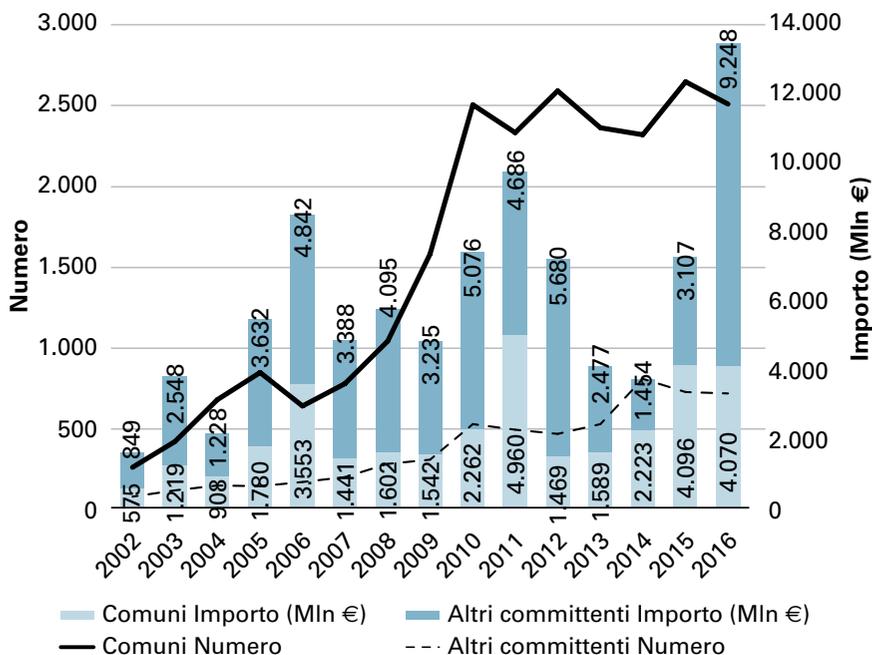


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Dal confronto dei dati relativi al mercato del PPP dei comuni con quelli degli altri committenti⁽³⁾ emerge come il numero di bandi di PPP pubblicati dagli altri committenti nel periodo 2002-2016 rappresenti meno di un quarto dei bandi pubblicati dai comuni italiani nello stesso periodo. Tale dato, frutto dell'evoluzione del PPP comunale che dal 2002 ad oggi ha fatto registrare incrementi a tripla cifra percentuale (841%), trova riscontro con riferimento all'evoluzione degli altri committenti per i quali si osserva una variazione complessiva del 951% in quindici anni (da 67 bandi del 2002 ai 704 del 2016).

³ 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 7. Mercato PPP, lato bandi, 2002-2016, scomposizione tra comuni e altri committenti



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

È interessante mettere in luce, il dato delle unioni di comuni e delle comunità montane che hanno visto decuplicare il numero di bandi pubblicati dal 2002 al 2016 (da 3 a 30), ma con un picco interessante a 45 bandi nel corso del 2013.

Pur nell'esiguità dei dati considerati, rispetto ai numeri dei bandi comunali, è interessante inoltre sottolineare come tra gli altri committenti le regioni e le province abbiano fatto registrare incrementi notevoli in termini di bandi dal 2002 ad oggi. Le prime sono passate dai 2 bandi del 2002 agli 80 del 2016, le seconde, nonostante le incertezze del quadro normativo, hanno pubblicato 78 bandi nel corso del 2015, in crescita rispetto ai 5 del 2002. Proprio in ragione del quadro normativo incerto inerente le amministrazioni provinciali è opportuno porre in evidenza come il dato 2016 delle

province sia il risultato di un trend decrescente che le ha interessate dal 2014 (quando con 134 bandi pubblicati segnarono il massimo della serie). Da ricordare, inoltre, il ruolo della sanità che con 125 bandi pubblicati complessivamente tra il 2002 e il 2016 rappresenta il 13,6% di tutti i bandi pubblicati dagli altri committenti e le aziende speciali che cubano poco meno del 14% del totale dei bandi pubblicati nel periodo di interesse della serie storica esaminata.

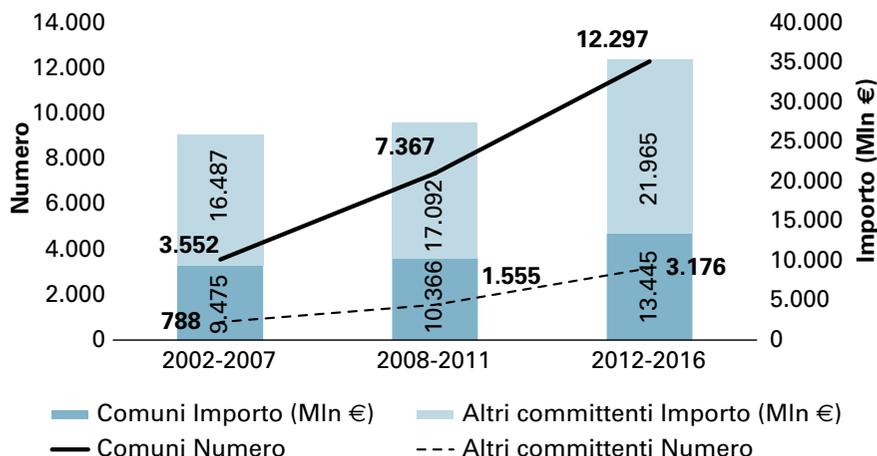
Dal punto di vista finanziario, invece, i pesi risultano invertiti. I bandi comunali, che rappresentano complessivamente circa l'81% di tutti i bandi pubblicati, cubano importi per il 37,5%. In termini assoluti i 23.216 bandi comunali hanno complessivamente un valore pari a 33,2 miliardi di euro (con un valore medio dell'intera serie di 1,4 milioni per ciascun bando). I 5.519 bandi pubblicati dagli altri committenti, invece, raggiungono un importo complessivo di oltre 55 miliardi di euro, con una media superiore ai 10 milioni di euro per bando.

Tra gli altri committenti spiccano le aziende speciali, che in quindici anni hanno bandito oltre 18 miliardi di euro (24,8 milioni in media per gara), più esigui sono gli importi di regioni (6,8 miliardi di euro), sanità pubblica (5,1 miliardi di euro), province (2,4 miliardi di euro) e unioni di comuni (ferme a 380mila euro).

È comunque interessante notare il protagonismo comunale in tema di PPP che risulta più forte e radicato anche rispetto a enti di livello istituzionale superiore come le regioni.

A medesime considerazioni si arriva analizzando i dati di cui alla figura precedente in raccordo con i cicli di riforma, da cui emerge il divario sempre più importante tra dato quantitativo e dato finanziario. Nel primo caso i bandi di gara pubblicati dai comuni risultano sempre più consistenti sia in termini assoluti che in termini relativi rispetto a quelli pubblicati da altri committenti. Considerando gli importi, al contrario, il ruolo degli altri committenti risulta essere sempre superiore a quello dei comuni.

Figura 8. Mercato PPP, lato bandi, per cicli di riforma, scomposizione tra comuni e altri committenti

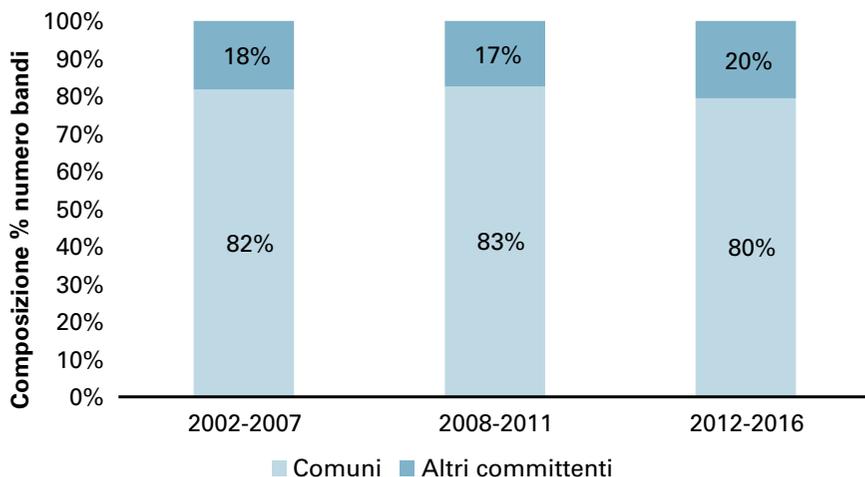


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Tali concetti sono maggiormente esplicitati, in rapporto rispettivamente ai 28.735 bandi pubblicati (da comuni e non) nei quindici anni considerati e in rapporto agli 88,8 miliardi di euro complessivi banditi, nei grafici successivi che mettono in luce come il contributo da parte dei comuni (in termini di bandi pubblicati) passi dall'82% della fase dell'avvio normativo, all'83% nella fase dell'assestamento normativo, per poi scendere all'80% nel corso del quinquennio 2012-2016, corrispondente alla fase dell'affinamento finanziario. Specularmente il peso degli altri committenti oscilla tra il 17% del quadriennio 2008-2011 e il 20% del ciclo 2012-2016.

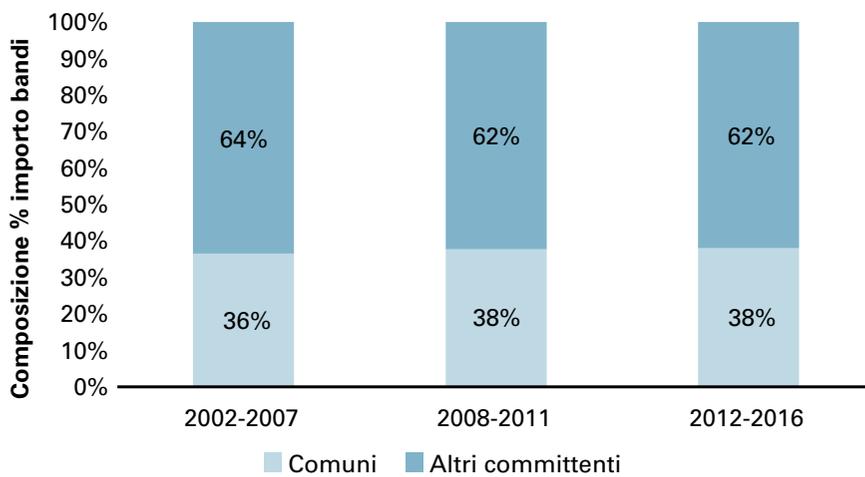
Come visto in precedenza le parti risultano invertite se si considerano gli importi messi a gara. In questo caso il peso dei comuni, pur se crescente nel corso dei tre cicli di riforma, passa dal 36% del primo ciclo, al 38% dell'ultimo ciclo, in linea con i valori fatti registrare nel ciclo 2008-2011. Specularmente il ruolo degli altri committenti decresce dal 64% del ciclo dell'avvio normativo sino al 62% nelle fasi dell'assestamento normativo e dell'affinamento finanziario.

Figura 9. Mercato PPP, composizione percentuale numero bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per cicli di riforma



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

Figura 10. Mercato PPP, composizione percentuale importi bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per cicli di riforma



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

Nel complesso, quindi, emerge come negli ultimi anni il mercato del PPP abbia fatto registrare, per quanto concerne i bandi di gara, un ruolo sempre maggiore sia in termini assoluti, sia in termini finanziari, ma anche in relazione al mercato più ampio delle OO.PP. Sempre più spesso, infatti, i comuni ricorrono a forme di PPP per la messa a gara di opere fondamentali per lo sviluppo territoriale.

Accanto ad aspetti senza dubbio positivi, permangono taluni punti critici che occorrerà approfondire e presidiare: tra questi la dimensione finanziaria che, specie nei bandi comunali, risulta contenuta. Tale aspetto non rappresenta in sé una criticità in quanto l'estensione dei PPP a piccole OO.PP. non è necessariamente un punto di debolezza. È opportuno tuttavia, che tale scelta dimensionale sia frutto di una scelta consapevole supportata da analisi di convenienza e di opportunità.

Dopo questa prima carrellata di informazioni analizzate è interessante approfondire le ragioni che possono avere spinto i comuni ad un ricorso a gare di PPP in misura crescente ed in misura così preponderante (anche se solo dal punto di vista quantitativo) rispetto anche ad altri livelli istituzionali. I dati analizzati hanno messo in luce come negli ultimi anni i PPP si siano sempre più configurati quale forma di finanziamento alternativa alle forme tradizionali sia di *funding* (i.e. mutui) che di *procurement* (i.e. appalto). Questo per via di una serie di benefici che gli interventi in PPP, secondo la dottrina prevalente, possono garantire. I PPP, infatti, contribuiscono al miglioramento delle *performance* di realizzazione dei progetti infrastrutturali sia con riferimento al rispetto dei tempi previsti, sia relativamente alle condizioni economico-finanziarie; comportano, inoltre, una tendenziale riduzione della spesa per infrastrutture contribuendo al miglioramento del rapporto qualità/prezzo. Nel corso degli ultimi anni le *partnership* con i soggetti privati, inoltre, hanno consentito di convogliare nel settore pubblico metodologie e modalità di intervento tipiche del settore privato con impatti positivi in termini di diffusione del *know-how* tecnico e finanziario in un contesto osmotico pubblico-privato.

Tra i principali vantaggi connessi all'implementazione di un PPP si può ricordare, ancora, la diversa allocazione dei rischi tra pubblico e privato

rispetto all'appalto tradizionale; la pubblica amministrazione, infatti, trasferendo al soggetto privato una serie di rischi, contribuisce a migliorare efficacia ed efficienza dell'opera e dei connessi servizi. Questo beneficio si ottiene in quanto il costruttore, non mirando a raggiungere un profitto con la sola opera, ma con la gestione del servizio, punterà ad una infrastruttura che mantenga il suo valore nel tempo e garantisca il massimo periodo di vita utile, mirando a risparmi in termini di costi di esercizio della medesima.

Nonostante tali, e importanti, punti di forza è indubbio, tuttavia, come tra le ragioni principali che hanno spinto le pubbliche amministrazioni a ricorrere a forme di PPP sia la possibilità di generare una struttura non gravante sui vincoli di finanza pubblica, in quanto non transitante nei bilanci degli enti locali.

Infatti, un'opera finanziata con forme tradizionali prevede la diretta imputazione della titolarità dell'opera in capo all'ente locale con la conseguenza che il finanziamento della medesima debba trovare evidenza nel bilancio dell'ente stesso, impattando in modo negativo sui principali vincoli di finanza pubblica, in particolare:

- sugli equilibri di bilancio, a causa sia delle spese di acquisizione/realizzazione dell'investimento, sia del rimborso della quota capitale dei prestiti, sia della spesa per interessi;
- sul vincolo del pareggio di bilancio (rappresentato sino al 2015 dal patto di stabilità interno), che viene penalizzato dalle spese in conto capitale e dalle spese correnti per interessi;
- sui vincoli all'indebitamento, in ragione dei quali la crescita degli interessi passivi riduce proporzionalmente lo spazio per ricorrere a nuovo indebitamento.

È quindi evidente come la combinazione tra la congiuntura economica negativa, che ha ridotto le entrate tributarie dei comuni, ed i tagli ai trasferimenti statali, calati in nome di un federalismo mai pienamente realizzato, abbia reso complesso per i comuni fare quadrare i conti e rispettare dei vincoli che nel corso degli anni hanno fatto registrare un crescente livello di pervasività nella gestione quotidiana.

Questo, in primo luogo, per un intrinseco aggravarsi delle regole, come la riduzione dal 2000 ad oggi della possibilità di indebitamento del 60% (derivante dalla riduzione dal 25% al 10% del rapporto tra entrate correnti e interessi passivi concessi agli enti locali) e la variabilità delle regole sul patto di stabilità interno che, soprattutto negli anni della c.d. competenza mista (2008-2015), hanno penalizzato pesantemente gli investimenti ed i pagamenti in conto capitale.

In secondo luogo a causa del fatto che al mancato rispetto dei vincoli, specialmente del patto di stabilità, sono da sempre state legate sanzioni tendenzialmente sconnesse rispetto alla percentuale di sfornamento dei vincoli stessi e dotate di un livello di invasività (specialmente con riferimento ai blocchi alle assunzioni e agli investimenti, ai tagli ai trasferimenti ed ai limiti di spesa, capace di ingessare la gestione per gli esercizi successivi al mancato rispetto. Ne deriva come i comuni abbiano, razionalmente e naturalmente, imboccato soluzioni in grado di fornire uno sgravio ai vincoli suddetti e una boccata d'ossigeno alle finanze locali, quali i PPP.

La problematica connessa a tale tendenza, tuttavia, è stata la difficoltà da parte dei comuni e delle autonomie locali di porre in essere strutture di PPP capaci di distinguersi realmente dai tradizionali appalti e, in linea con la decisione Eurostat di febbraio 2004 e con la normativa contabile UE e nazionale, garantire una reale ripartizione dei rischi tra soggetto privato, sui cui dovrebbero essere caricati i principali rischi, e partner pubblico. A supporto di ciò, in conclusione, si rivela più che mai necessario un supporto istituzionale ai comuni nell'implementazione di contratti di PPP che si rivelino coerenti sia con la normativa e la prassi UE, sia con le novità normative in tema di armonizzazione contabile (i.e. D.Lgs. 118/2011), sia in tema di contrattualistica pubblica (D.Lgs. 50/2016).

3.1.4 Aggiudicazioni OO.PP.

Dopo l'analisi delle gare bandite dai comuni, sia con riferimento al complesso delle OO.PP. che relativamente ai PPP, è opportuno approfondire

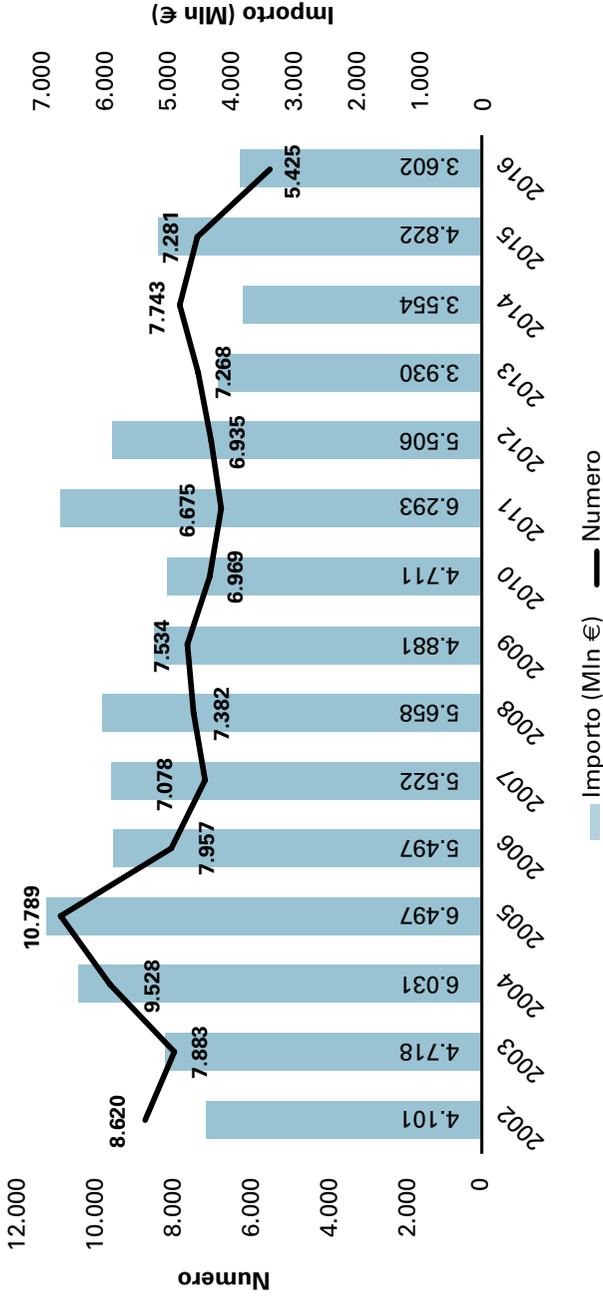
lo stato delle aggiudicazioni che, per quanto riguarda le OO.PP., fanno registrare un importante decremento dalle 8.620 del 2002 a 5.425 a fine 2016, picco minimo di tutta la serie storica, secondo un trend non perfettamente in linea con quello dei bandi di gara.

Mentre, infatti, i bandi di gara sono stati oggetto di un importante calo dal 2002 al 2013, per poi riprendere dal 2014 in poi, le aggiudicazioni mostrano una decisa crescita tra il 2002 (8.620) e il 2005 (10.789) per poi proseguire negli anni della crisi (2007-2015) in un intorno delle 7mila unità, fino ad un crollo nel 2016 con 5.425 bandi relativi ad OO.PP. aggiudicati (il 37% in meno rispetto al 2002 e il 50% in meno rispetto al 2005). Da notare come almeno 25 punti percentuali di tale calo siano imputabili alla differenza negativa del 2016 (anno del nuovo codice dei contratti che espliciterà gli effetti negli anni successivi) rispetto al 2015.

Analizzando gli importi dei bandi di OO.PP. aggiudicati si nota come essi abbiano fatto registrare nei quindici anni considerati un leggero calo dai 4,1 miliardi di euro del 2002 ai 3,6 miliardi del 2016 (-12%). Il trend analizzato, tuttavia, non si presenta omogeneo in quanto possono essere individuati momenti differenti:

- un primo periodo, che va dal 2002 al 2005, che si caratterizza per un'importante crescita delle aggiudicazioni da 4,1 miliardi a 6,5 miliardi di euro (+58%);
- un secondo momento che caratterizza il triennio 2006-2008 nel quale le aggiudicazioni si stabilizzano intorno ai 5,5 miliardi, a seguito del quale si osserva un biennio di stabilizzazione tra i 4,9 e i 4,7 miliardi di euro;
- un ultimo periodo (2011-2016), nel quale le aggiudicazioni scendono da 6,3 miliardi di euro del 2011 ai circa 3,5 miliardi del 2014 e, fatta salva l'eccezione del 2015 (quando risalgono a 4,8 miliardi), ai 3,6 miliardi di euro del 2016.

Figura 11. Trend delle opere pubbliche dei comuni, lato aggiudicazioni, 2002-2016

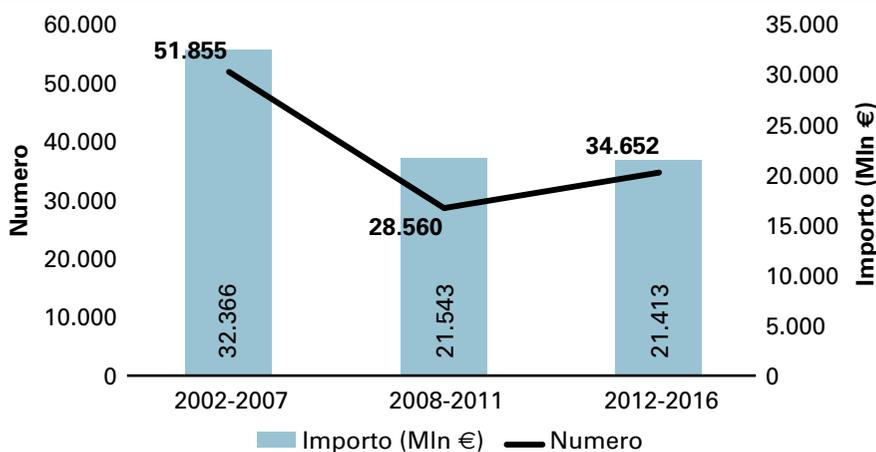


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

Analizzando il dato sulle OO.PP. ripartito per i tre cicli di riforma emerge come:

- nel ciclo dell'avvio normativo (2002-2007) siano state aggiudicate ben 51.855 gare per un valore complessivo di 32,4 miliardi di euro circa, con un valore medio di circa 624.000 euro;
- nel ciclo dell'assestamento normativo (2008-2011), calano sia il numero di gare aggiudicate (28.560), sia il valore delle medesime (21,5 miliardi di euro circa), per un valore medio di 0,75 milioni di euro ciascuna;
- nell'ultimo ciclo di riforme, quello dell'affinamento finanziario (2012-2016), si registra una leggera ripresa delle aggiudicazioni con 34.652 gare aggiudicate, ma un calo sia del valore complessivo (21,4 miliardi di euro), sia del valore medio a 618mila euro.

Figura 12. Trend delle opere pubbliche dei comuni, lato aggiudicazioni, per cicli di riforma



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

3.1.5 Aggiudicazioni PPP

Ai fini del presente lavoro è, naturalmente, opportuno approfondire anche i dati relativi alle aggiudicazioni (2002-2016) dei contratti di PPP banditi dai comuni italiani.

Punto di partenza è il dato 2002 che fa registrare 78 gare aggiudicate per un importo complessivo di 134 milioni di euro. Tali valori sono stati oggetto di repentina crescita sino al 2005 quando il mercato delle aggiudicazioni dei PPP ha raggiunto e superato abbondantemente il miliardo di euro (1,4 miliardi) per un totale di 320 gare aggiudicate. Nel 2006, nonostante l'aggiudicazione della Linea 5 della Metropolitana di Milano (503 milioni di euro), le aggiudicazioni si sono ridotte a 1.260 milioni di euro (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 intorno a 1,5 miliardi di euro annui di importi aggiudicati dai comuni con contratti di PPP, anche se caratterizzati da un'importante crescita in termini di numero di aggiudicazioni (da 400 a 601).

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 736 gare, si registra una brusca inversione di tendenza che dura sino al 2014 e fa registrare un calo delle gare aggiudicate del 28% (da 736 a 530) e un crollo del 72% degli importi (da 3,4 miliardi a 945 milioni 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.

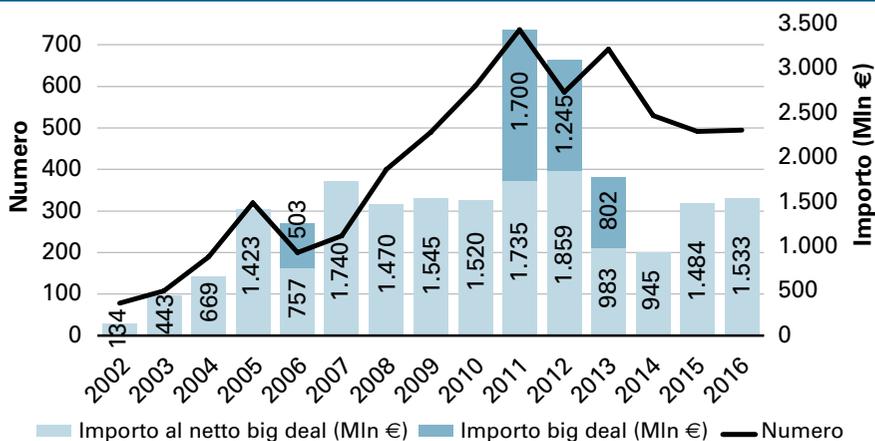
A partire dal 2015, nonostante un ulteriore leggero calo delle gare aggiudicate (495 a fine 2016), si registra un incremento degli importi che toccano quota 1.484 milioni nel 2015 e 1.533 milioni nel 2016, facendo ritornare le aggiudicazioni ai livelli del 2010.

Analizzando le aggiudicazioni per i singoli cicli di riforma emerge come il numero delle aggiudicazioni dei bandi di PPP dei comuni sia passato dalle 1.135 unità della fase di avvio normativo, alle 2.226 del ciclo successivo, sino alle 2.792 della fase dell'affinamento finanziario.

Con riferimento, invece, agli importi al netto dei *big deal* si è passati dai 5,2 miliardi circa del ciclo dell'avvio normativo, sino ai 6,8 miliardi del

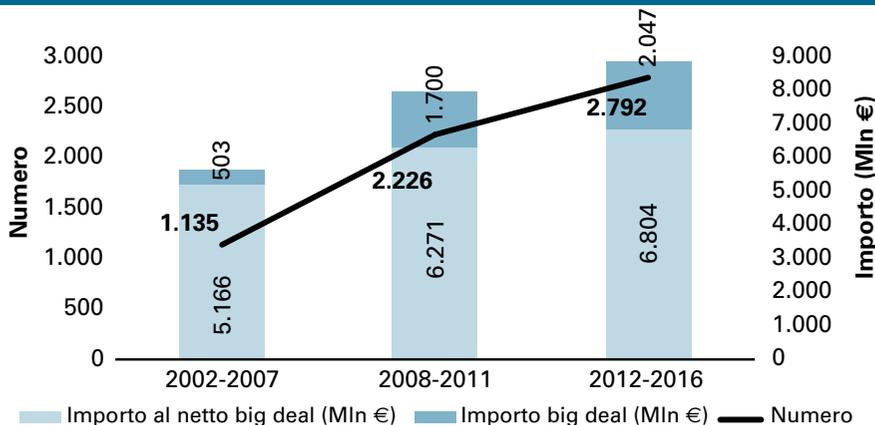
periodo dell'affinamento finanziario, passando dai circa 6,3 miliardi del ciclo 2008-2011, relativo all'assestamento normativo. Risultano in crescita anche i dati relativi ai *big deal* che nel periodo 2002-2007 hanno visto aggiudicazioni per 503 milioni di euro, saliti a 1,7 miliardi nel quadriennio 2008-2011 ed a 2 miliardi nell'ultimo periodo considerato.

Figura 13. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, 2002-2016



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

Figura 14. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, per cicli di riforma

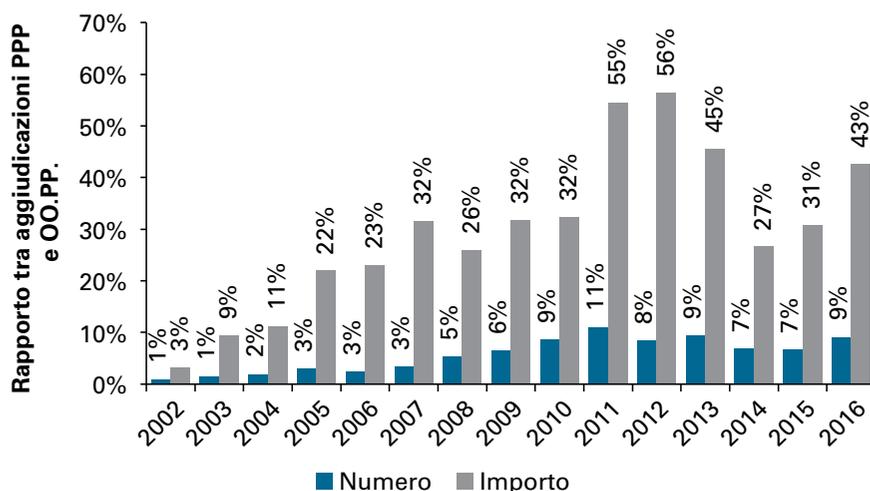


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

3.1.6 Incidenza percentuale aggiudicazioni PPP su OO.PP.

I 22,5 miliardi complessivi di aggiudicazioni di bandi di PPP, la cui evoluzione è stata analizzata nei paragrafi precedenti, rappresentano nel 2016 un importo pari al 42,6% di tutte le aggiudicazioni dei comuni relative ad OO.PP. Tale percentuale è il risultato di un percorso di sviluppo che ha visto il peso delle aggiudicazioni di PPP passare dal 3% del 2002, sino al 56% del 2012. Dopo i livelli di massima degli anni 2011 (55%) e 2012 (56%), il peso dei PPP aggiudicati, in termini di importi, sulle OO.PP. aggiudicate, ha subito una brusca riduzione sino al 27% del 2014, per poi risalire nel corso del 2015 (31%) e 2016 (43%).

Figura 15. Mercato PPP dei comuni, incidenza delle aggiudicazioni su OO.PP., 2002-2016

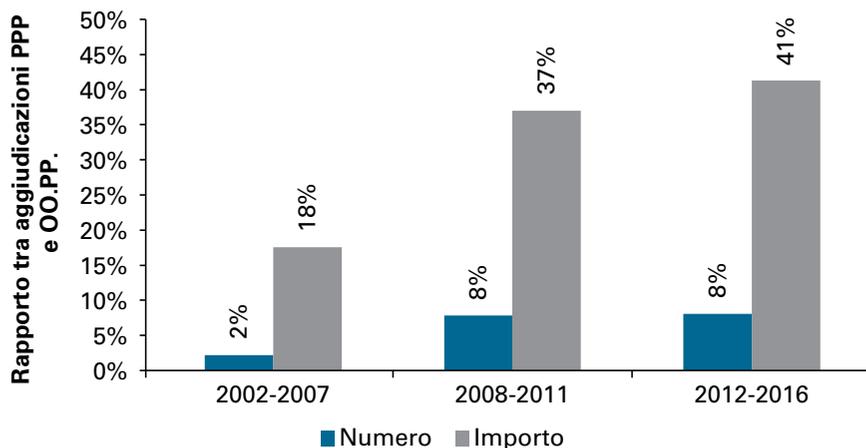


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Il peso crescente delle aggiudicazioni di PPP in rapporto alle OO.PP. si evidenzia soprattutto se si considerano i tre cicli di riforma. Da questa analisi emerge come, principalmente nel quinquennio 2012-2016, i comuni abbiano fronteggiato i crescenti vincoli e le limitazioni finanziarie e abbiano fatto “di necessità virtù” ricorrendo in modo sempre più incisivo ai PPP e

riuscendo così a coprire quasi la metà del fabbisogno comunale di OO.PP. (41% degli importi aggiudicati nel ciclo 2012-2016).

Figura 16. Mercato PPP dei comuni, incidenza delle aggiudicazioni su OO.PP., per cicli di riforma



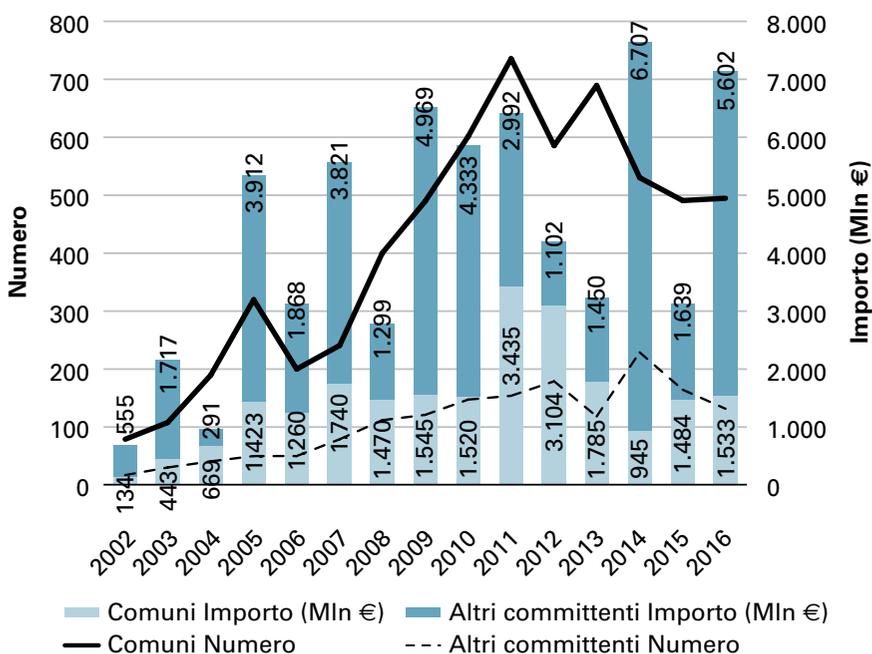
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Raffrontando le aggiudicazioni di PPP dei comuni con quelle poste in essere da altri committenti emerge, come già evidenziato con riferimento al numero di bandi pubblicati, un peso dei comuni importante anche per quanto riguarda il numero delle gare aggiudicate (nel 2016 tale dato è pari al 79%) accanto ad un peso ridotto degli importi sul totale dei PPP aggiudicati (circa il 35% con riferimento al 2016).

Nei quindici anni considerati il numero delle aggiudicazioni degli altri committenti infatti si è sempre tenuto sotto le 228 unità registrate nel 2014; le aggiudicazioni dei comuni hanno raggiunto nel 2011 anche le 736 unità. L'andamento degli importi delle aggiudicazioni, al contrario, mostra come i bandi aggiudicati dagli altri committenti abbiano raggiunto valori molto più rilevanti rispetto a quelli dei bandi comunali: nel 2016 i bandi degli altri committenti cubano 5.602 milioni di euro; per i comuni l'importo più alto dei bandi aggiudicati è stato di 3.435 milioni di euro nel 2011.

Questo significa, in prima analisi, che i comuni hanno una dimensione dei PPP inferiore a quella dei PPP strutturati da altre amministrazioni pubbliche tra cui spiccano le regioni che, con un numero di aggiudicazioni esiguo (53 pari all'1% delle aggiudicazioni complessive), hanno un peso, dal punto di vista finanziario, del 10% su tutti i PPP aggiudicati (ivi compresi i comuni).

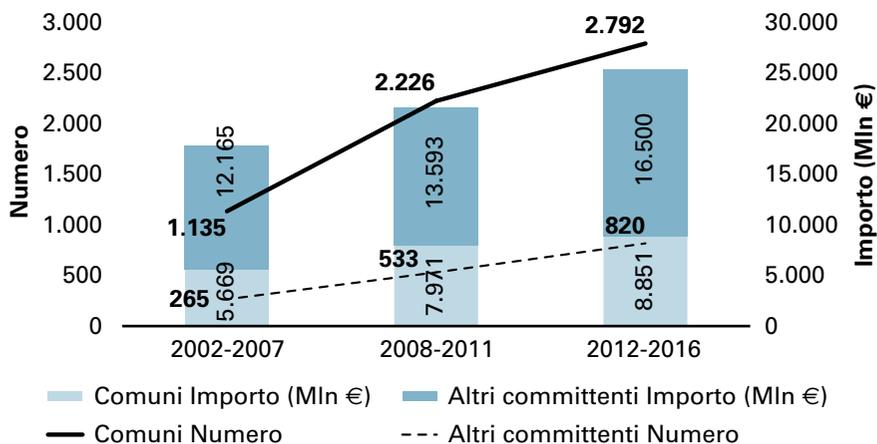
Figura 17. Mercato PPP, lato aggiudicazioni, 2002-2016, scomposizione tra comuni e altri committenti



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

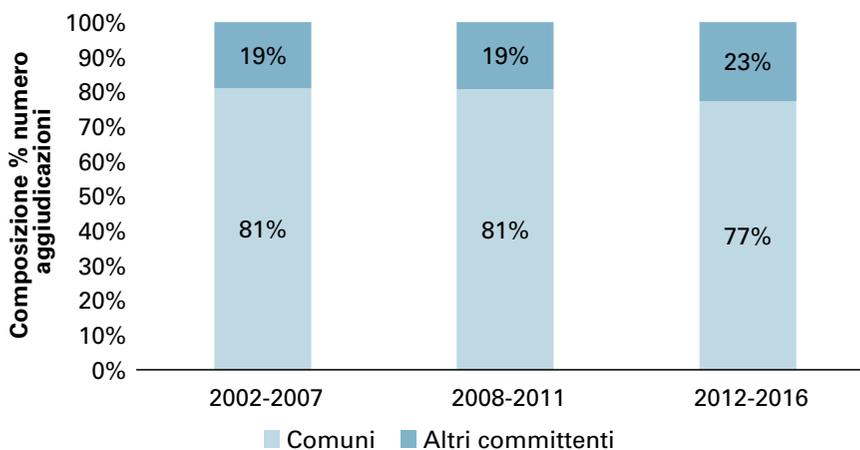
Analizzando le aggiudicazioni ripartite tra comuni e altri committenti e aggregate per cicli di riforma emerge che in tutte le fasi in cui è suddiviso l'arco temporale considerato, il numero dei bandi di PPP aggiudicati dai comuni rappresenta una quota pari a circa l'80% del numero complessivo di gare di PPP aggiudicate. Per quanto concerne gli importi dei bandi aggiudicati quelli con comuni committenti costituiscono una percentuale che non supera il 37% del ciclo 2008-2011.

Figura 18. Mercato PPP, lato aggiudicazioni, per cicli di riforma, scomposizione tra comuni e altri committenti



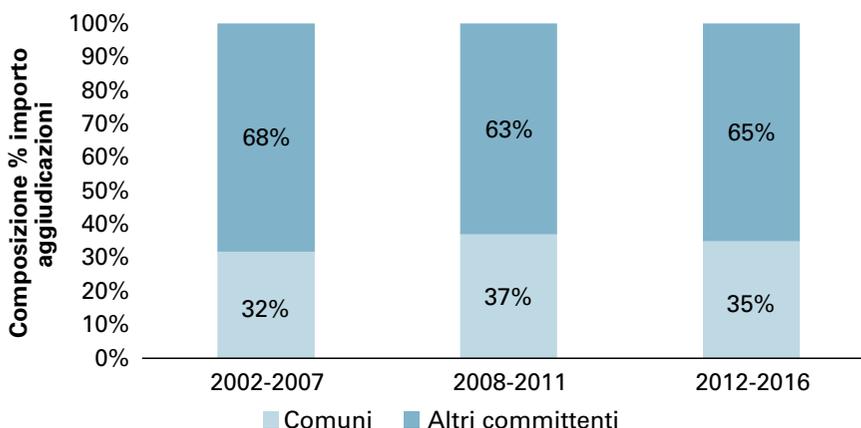
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Figura 19. Mercato PPP, composizione percentuale numero aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per cicli di riforma



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

Figura 20. Mercato PPP, composizione percentuale importo aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per cicli di riforma

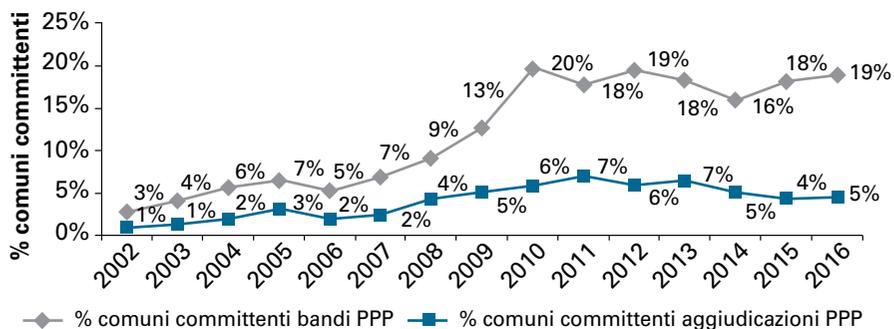


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

La seguente figura pone in evidenza l'evoluzione della percentuale di comuni che annualmente hanno pubblicato e aggiudicato bandi di PPP. Nel primo caso si denota una crescita dal 2002 al 2010 del numero di comuni che hanno pubblicato bandi di PPP. Essi passano dal 3% del totale dei comuni italiani nel 2002 fino al 20% nel 2010. Da quell'anno il dato si è mantenuto su livelli leggermente inferiori al 20%, con l'unica eccezione del 2014 (16%).

Per quanto riguarda la percentuale di comuni italiani che hanno aggiudicato delle gare di PPP si osserva come, dopo un primo periodo (2002-2010) di graduale crescita (dall'1% del 2002 al 6% del 2010), a partire dal 2011 il trend abbia seguito l'andamento stabile dei comuni che hanno bandito gare, procedendo entro un *range* che va tra il 4% del 2015 e il 7% realizzato nel 2011 e nel 2013, fino a far registrare una percentuale del 5% nel 2016.

Figura 21. Percentuale di comuni italiani committenti di bandi di gara PPP e di gare aggiudicate, 2002-2016



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

Il box mette in luce i dieci comuni che nel periodo 2002-2016 hanno pubblicato, per i maggiori importi, bandi di gara di PPP. Tra questi emergono i comuni di Milano, Roma Capitale e Verona che, come visto, hanno bandito tutti i *big deal* del periodo. Accanto a grandi città si trovano, nelle prime dieci posizioni, città di dimensione minore quali Lucca, Parma e Alessandria. In totale i primi 10 comuni rappresentano oltre 10 miliardi di euro, quasi un terzo dei PPP complessivamente banditi in Italia con comuni committenti.

Box 1. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati (comprensivo dei big deal), somma 2002-2016

Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Milano	3.965.082.173
Roma Capitale	1.941.821.661
Verona	1.670.321.112
Napoli	543.721.416
Bologna	395.764.488
Lucca	358.768.075
Firenze	317.425.150
Parma	278.107.690
Reggio Calabria	273.269.468
Alessandria	261.742.383
Totale importo primi 10 comuni	10.006.023.615

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

Escludendo i bandi con valore superiore ai 500 milioni di euro la classifica dei bandi cambia leggermente. Perdono posizioni Milano, che dal primo posto scende al quarto, e Verona, che esce dalla particolare classifica. Il Comune che ha pubblicato il maggior importo di bandi di PPP inferiori ai 500 milioni di euro è Roma Capitale con 696 milioni di euro, seguono Napoli (544 milioni) e Bologna (396 milioni). Le prime dieci città cubano un totale di 3,7 miliardi di euro, pari a circa il 14% degli importi complessivi banditi nei quindici anni.

Box 2. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo dei bandi di gara pubblicati (al netto dei big deal), somma 2002-2016

Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Roma Capitale	696.421.661
Napoli	543.721.416
Bologna	395.764.488
Milano	392.752.211
Lucca	358.768.075
Firenze	317.425.150
Parma	278.107.690
Reggio Calabria	273.269.468
Alessandria	261.742.383
Catania	253.493.889
Totale importo primi 10 comuni	3.771.466.431

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

Tendenzialmente in linea con i primi dieci comuni per bandi pubblicati (e grazie ai *big deal*), la classifica dei comuni con i maggiori importi aggiudicati vede Milano, Roma Capitale e Verona nelle prime tre posizioni con, rispettivamente, 2,5 miliardi, 1,9 miliardi e 847 milioni di euro. Da rilevare, in decima posizione, l'importo dei bandi aggiudicati del Comune di Lipari con 200 milioni di euro. Tali comuni hanno aggiudicato complessivamente una cifra superiore ai 7,2 miliardi di euro (corrispondente al 32% circa degli importi aggiudicati).

Box 3. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo delle aggiudicazioni (comprensivo dei big deal), somma 2002-2016

Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Milano	2.455.186.039
Roma Capitale	1.862.328.446
Verona	847.090.706
Napoli	472.662.626
Bologna	358.583.195
Firenze	284.627.734
Reggio Calabria	258.524.000
Catania	247.563.819
Parma	225.190.048
Lipari	200.000.000
Totale importo primi 10 comuni	7.211.756.611

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

I primi dieci comuni per aggiudicazioni (al netto dei *big deal*) mettono in mostra un valore complessivo di 3,1 miliardi di euro (pari al 17% delle aggiudicazioni complessive). Se nei primi posti si trovano Roma Capitale, Napoli e Bologna, in coda si segnalano il Comune di Lipari e quello di Latina.

Box 4. Mercato PPP, i primi 10 comuni per importo delle aggiudicazioni (al netto dei big deal), somma 2002-2016

Comune stazione appaltante	Importo (euro) 2002-2016
Roma Capitale	616.928.446
Napoli	472.662.626
Bologna	358.583.195
Firenze	284.627.734
Reggio Calabria	258.524.000
Milano	252.046.039
Catania	247.563.819
Parma	225.190.048
Lipari	200.000.000
Latina	196.520.199
Totale importo primi 10 comuni	3.112.646.104

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

Accanto ai *big deal*, che sono stati richiamati nel corso della trattazione, si segnala come tra i primi dieci bandi di PPP rientrano un bando del Comune di Lucca (concessione della distribuzione del gas naturale), uno del Comune di Reggio Calabria (concessione del completamento ed ottimizzazione dello schema depurativo), uno del Comune di Firenze (progettazione, costruzione e gestione della tranvia) e uno del Comune di Lipari (realizzazione della rete portuale del comune).

Box 5. Mercato PPP dei comuni, i primi 10 bandi di gara pubblicati, somma 2002-2016

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

segue>>

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Stato procedimento
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 sistema del project financing - Traforo delle Torricelle.	802.080.337	Aggiudicata
2016	Verona	Project financing a doppia gara - Gara ai sensi dell'art. 183 comma 15 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. per l'affidamento dei servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani, di gestione del verde pubblico urbano, pulizia delle strade extraurbane, sgombero neve e trattamenti antighiaccio su strade extraurbane, pulizia e manutenzione ordinaria fontane e derattizzazione.	665.037.000	Gara in corso
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
2016	Lucca	Affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale da parte dei comuni appartenenti all'Ambito Territoriale Minimo (ATEM) Lucca 101.	318.013.946	Gara in corso

segue>>

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Anno bando	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Stato procedimento
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
2006	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	Aggiudicata

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

Dei dieci bandi di gara di importo maggiore pubblicati in Italia, 7 sono stati aggiudicati, i rimanenti 3, relativi all'anno 2015 (1) e 2016 (2) sono stati sostituiti, nella classifica delle prime dieci aggiudicazioni in Italia, dalle aggiudicazioni avvenute nei comuni di Napoli, Roma Capitale e Legnano relative a progetti banditi rispettivamente nel 2016 (Illuminazione pubblica), 2012 (Nuovo polo per gli uffici comunali) e 2011 (Distribuzione del gas naturale). Nelle prime dieci aggiudicazioni compaiono 2 progetti del Comune di Milano, 2 di Roma Capitale, uno ciascuno per Verona, Reggio Calabria, Firenze, Lipari, Napoli, Legnano.

Box 6. Mercato PPP dei comuni, le prime 10 aggiudicazioni, somma 2002-2016

Anno esito	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
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

segue>>

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Anno esito	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
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
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	Rapt International

segue>>

Anno esito	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
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
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

segue>>

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

Anno esito	Comune committente	Oggetto	Importo (euro)	Nome aggiudicatario (capogruppo in caso di ATI/RTI)
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

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

3.2 Un'analisi territoriale e per ampiezza demografica comunale

3.2.1 Trend dei bandi 2002-2016

In questo paragrafo si effettuerà un approfondimento della distribuzione territoriale delle iniziative di PPP per comprendere quali siano le aree del nostro Paese più coinvolte da tali tipologie contrattuali e quali, invece, quelle meno coinvolte da *partnership* con soggetti privati.

A tale proposito la successiva figura fornisce una prima evidenza, a livello territoriale, di tali informazioni, mettendo in luce i comuni che dal 2002 al 2016 hanno attivato almeno una volta una procedura di PPP. La gradazione cromatica più chiara distingue i comuni che hanno attivato un numero di bandi inferiore a 5 da quelli che hanno attivato un numero di procedure uguale o superiore a 5.

Quello che emerge dalla mappa è come nel nostro Paese vi sia stato un notevole ricorso ai PPP, non circoscritto ad una specifica area del Paese, che interessa in modo diffuso sia le regioni del nord che quelle dell'Italia centrale e del Mezzogiorno.

Dalla mappa è comunque possibile apprezzare l'alta densità di iniziative nei comuni pugliesi, dove la quasi totalità dei comuni ha all'attivo oltre 5 iniziative di partenariato. Il 91% dei comuni della regione, infatti, ha sperimentato nel periodo 2002-2016 almeno una iniziativa di partenariato, contro una media nazionale del 63%. Tra le regioni dove i comuni presentano un maggiore ricorso ai PPP, oltre 5 bandi, si segnalano anche la Toscana (in cui l'88% dei comuni è stato coinvolto, almeno una volta, in iniziative di PPP), l'Umbria (l'80% dei comuni ha attivato almeno una procedura), l'Emilia-Romagna (77% dei comuni ha attivato un PPP) e la Campania (76% dei comuni). Fanalino di coda i comuni del Trentino-Alto Adige: solo il 27% ha sperimentato almeno una procedura di PPP.

Figura 1. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2016



Comuni committenti di bandi PPP 2002-2016

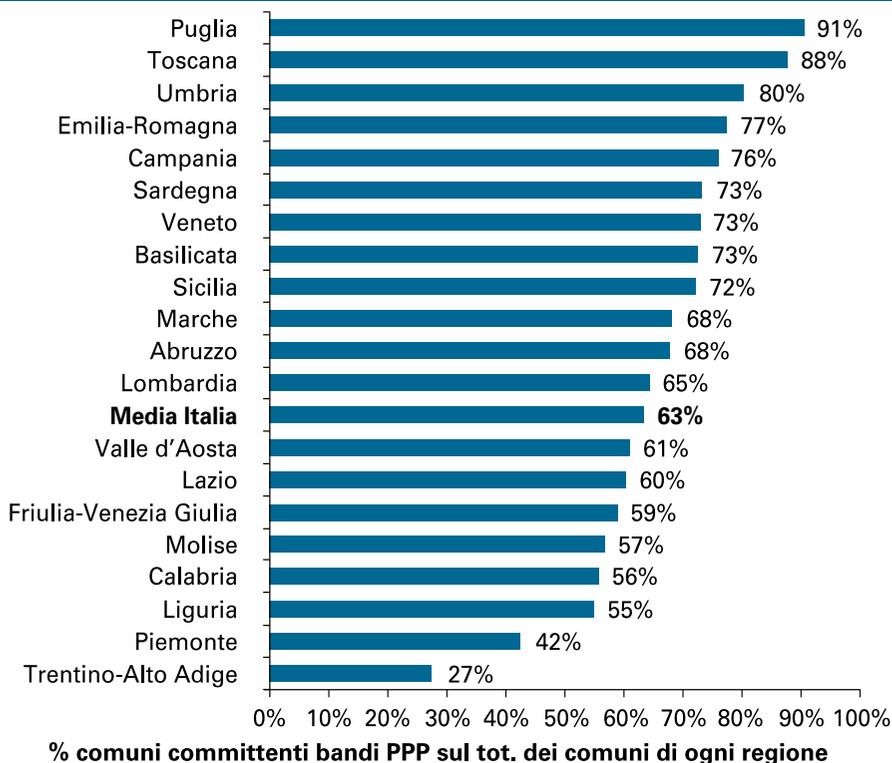
- Meno di 5 bandi
- 5 bandi e oltre

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

Analizzando il posizionamento dei comuni rispetto alla media nazionale del 63% 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 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.

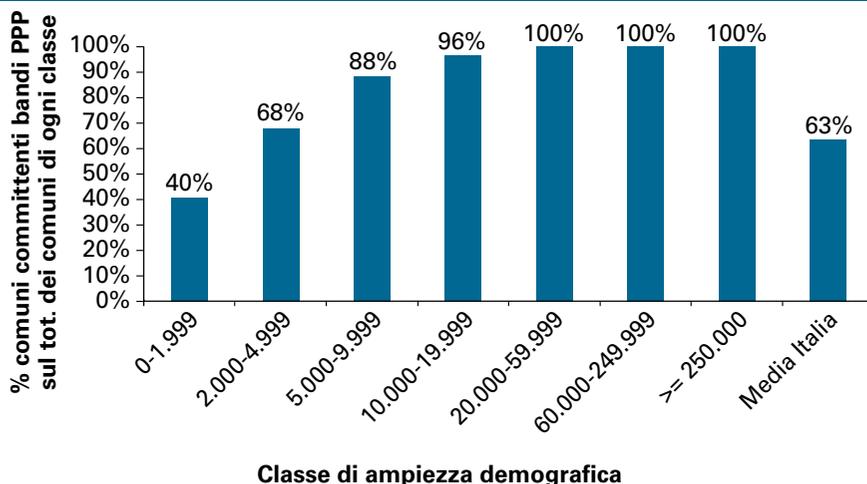
Figura 2. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2016, per regione



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

I dati che emergono dall'analisi per fasce demografiche comunali mettono in luce come nei quindici anni considerati tutti i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti abbiano attivato, almeno una volta, un bando di PPP. Tale percentuale è più contenuta per i comuni più piccoli e si muove in un *range* crescente che va dal 40% dei comuni con meno di 2.000 abitanti al 96% dei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 19.999 unità. Tra i due valori estremi si posizionano i comuni con popolazione compresa tra i 2.000 ed i 4.999 abitanti (68%) e i comuni tra 5.000 e 9.999 residenti (88%).

Figura 3. I comuni coinvolti almeno una volta come committenti di bandi PPP nel periodo 2002-2016, per classe demografica



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

3.2.2 Bandi di gara e aggiudicazioni PPP nei cicli di riforma

La ripartizione demografica dei comuni permette di apprezzare l'evoluzione dei bandi di gara relativi al PPP pubblicati nei tre cicli di riforma. Il punto di partenza (ciclo dell'avvio normativo, 2002-2007) vede il peso dei PPP crescere all'aumentare della popolazione dei comuni fino a quelli con meno di 60mila abitanti. I comuni con popolazione compresa tra 5.000 e i 59.999 abitanti, infatti, nel periodo considerato hanno messo a gara il 59% del totale dei PPP banditi, con un ruolo più incisivo dei comuni tra i 20mila ed i 59.999 abitanti (23%), seguiti dai comuni tra i 10mila ed i 19.999 residenti (19%) ed il rimanente 17% attribuibile ai comuni con popolazione compresa tra i 5mila ed i 9.999 cittadini. Tale percentuale sale al 73% del totale se si considerano anche i bandi pubblicati dai comuni con popolazione fino a 249.999 abitanti.

I PPP dei comuni più piccoli sono stati meno del 20% del totale (di cui 8% dei comuni con popolazione inferiore o uguale a 1.999 abitanti e 11% di

quelli con popolazione fino ai 4.999 abitanti), mentre i comuni più grandi hanno fatto registrare un peso del 7%.

I dati relativi al secondo ciclo (quello di assestamento normativo, 2008-2011) mettono in mostra come sia cresciuta la quota relativa dei comuni di dimensione minore, mentre i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti hanno perso quote di mercato. A livello complessivo i comuni con popolazione fino a 4.999 abitanti passano dal 19% del totale dei bandi di gara al 29%; mentre i comuni con più di 20.000 abitanti scendono dal 47% al 32% del secondo ciclo.

Nel corso dell'ultimo ciclo di assestamento finanziario non si rilevano particolari scostamenti rispetto al ciclo precedente.

Tabella 1. Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe demografica, per cicli di riforma

Classe di ampiezza demografica	Numero bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Fino a 1.999 abitanti	8%	12%	12%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	11%	17%	16%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	17%	19%	18%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	19%	20%	17%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	23%	18%	19%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	14%	11%	12%
>=250.000 abitanti	7%	3%	6%
TOTALE	100%	100%	100%

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

L'analisi dell'evoluzione degli importi mette in luce che nel periodo 2002-2007, corrispondente al primo ciclo di riforme, gli importi maggiori sono rappresentati dai bandi dei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti che hanno un peso del 41% sul totale degli importi dei PPP banditi. Tale percentuale scende al 23% scorporando dal calcolo i *big deal*. Ulteriore quota di rilievo è rappresentata dai bandi dei comuni con popolazione compresa tra i 10mila ed i 249.999 abitanti aventi un importo complessivo che impatta per il 46% sul totale degli importi dei bandi pub-

blicati. Il rimanente 14% è suddiviso tra i bandi dei comuni con popolazione inferiore o uguale ai 1.999 abitanti (3%), tra i 2.000 e i 4.999 abitanti (4%) e tra 5.000 e 9.999 abitanti (7%). Considerando i dati al netto dei *big deal* la quota di queste prime tre fasce di comuni cresce sensibilmente sino ad arrivare al 18%, così come cresce al 59% la quota dei comuni con popolazione compresa tra i 10.000 ed i 249.999 abitanti.

Nel ciclo di assestamento normativo, a fronte di una crescita degli importi dei bandi dei comuni con popolazione inferiore o pari ai 19.999 abitanti ed al calo di quelli dei comuni sopra i 20.000 abitanti, gli importi crescono di peso in tutte le fasce demografiche, con la sola eccezione della fascia demografica superiore ai 250mila abitanti.

Tra gli elementi di maggiore interesse di tale ciclo si segnalano:

- la profonda riduzione del peso degli importi relativi ai bandi dei comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti, che passa dal 41% al 26% (dal 23% all'8% se si escludono i *big deal*);
- gli incrementi importanti dei comuni con popolazione fino a 1.999 abitanti e di quelli tra 2.000 e 4.999 abitanti che passano, rispettivamente dal 3% al 7% e dal 4% al 9% sul totale degli importi dei PPP.

Il terzo ciclo di riforme di assestamento finanziario, infine, vede una crescita degli importi relativi ai comuni con popolazione tra i 20mila e i 249.999 abitanti (in linea con la crescita del peso del numero dei bandi) e una riduzione del peso dei bandi dei comuni con popolazione fino a 19.999 abitanti.

Nel primo caso la crescita conferma il trend crescente avviato nel periodo 2008-2011 e trova conferma sia considerando i *big deal*, sia escludendo dal calcolo tale componente. Nel secondo caso il calo risulta, in talune fasce demografiche, sensibile. È il caso dei comuni con popolazione sino a 1.999 abitanti, il cui peso finanziario dei PPP, dopo il *boom* del periodo 2008-2011, torna ai medesimi livelli del primo periodo (4%).

Tabella 2. Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe demografica, per cicli di riforma

Classe di ampiezza demografica	Importo bandi (%)			Importo bandi al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Fino a 1.999 abitanti	3%	7%	3%	4%	8%	4%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	4%	9%	8%	5%	11%	9%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	7%	10%	10%	9%	12%	12%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	14%	15%	13%	18%	19%	16%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	17%	18%	21%	22%	23%	25%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	15%	16%	21%	19%	20%	25%
>=250.000 abitanti	41%	26%	24%	23%	8%	10%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

Considerando le aggiudicazioni per le diverse fasce demografiche si segnala come nel periodo 2002-2007 quasi un terzo del numero di aggiudicazioni totali (27%) sia stato fatto registrare dai comuni con popolazione compresa tra i 20mila ed i 59.999 abitanti. Accanto a tale dato, risultano particolarmente significativi i valori della fascia 10.000-19.999 abitanti con il 21% delle aggiudicazioni.

Da segnalare, in ottica evolutiva, come tra il primo ciclo e il secondo ciclo si registri una crescita generalizzata (come avviene per i bandi) delle aggiudicazioni nei comuni con popolazione fino ai 19.999 abitanti (che salgono da un peso sul totale del 52% sino al 63%), mentre si registra un importante calo (dal 48% al 37%) nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, con particolare riferimento ai comuni con oltre 250mila residenti, che fanno registrare un crollo delle aggiudicazioni dal 9% del periodo 2002-2007 al 3% del periodo analizzato.

Nel ciclo dell'assestamento finanziario si registra un calo (dal 63% al 57%) delle aggiudicazioni realizzate da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 20mila abitanti e, di contro, un incremento del peso dei bandi dei comuni di 20mila abitanti ed oltre. In questo insieme, i comuni con popolazione superiore ai 250mila abitanti fanno registrare un discreto recupero (dal 3% al 5%), senza tuttavia tornare ai livelli del periodo 2002-2007.

Tabella 3. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe demografica, per cicli di riforma

Classe di ampiezza demografica	Numero aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Fino a 1.999 abitanti	7%	8%	7%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	9%	13%	12%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	15%	19%	17%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	21%	23%	21%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	27%	22%	23%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	12%	12%	14%
>=250.000 abitanti	9%	3%	5%
TOTALE	100%	100%	100%

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

In materia di aggiudicazioni è opportuno, al pari di quanto fatto per i bandi pubblicati, approfondire il peso degli importi relativi alle diverse fasce demografiche dei comuni.

A tal proposito occorre porre in evidenza:

- come i comuni con popolazione fino a 9.999 abitanti facciano registrare, sia considerando i *big deal* che al netto dei medesimi, un'espansione nel periodo 2008-2011 raggiungendo un peso percentuale del 24% sul totale delle aggiudicazioni (30% se non si considerano i *big deal*), rispetto all'11% complessivo del periodo 2002-2007 (12% senza i *big deal*). In tale evoluzione occorre porre in evidenza la *performance* dei comuni con popolazione fino a 1.999 abitanti la cui percentuale è cresciuta dal 2% del periodo 2002-2007 al 6% del periodo 2008-2011, per poi calare al livello iniziale nel 2012-2016 (non considerando i *big deal* si passa dal 2% del primo periodo, all'8% del secondo al 3% del terzo);
- l'evoluzione dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e fino ai 59.999, che hanno fatto registrare un trend negativo nel corso di tutti i quindici anni considerati passando da un peso del 36% nel periodo 2002-2007, al 35% nel periodo 2008-2011 per poi scendere ulteriormente al 30% nel ciclo 2012-2016. Tale sviluppo risulta parzialmente differente se si escludono i *big deal*, in questo caso infatti, nel quadriennio 2008-2011 si realizza un incremento dell'incidenza delle aggiudicazioni di tale fascia demografica che passano dal 39% del periodo precedente al 44% degli anni 2008-2011, per poi scendere al 39% nel corso del quinquennio 2012-2016;
- l'andamento dei comuni con popolazione superiore ai 60mila abitanti che, dopo un calo importante nel periodo 2008-2011 rispetto al precedente (dal 54% al 42%), crescono nel periodo 2012-2016 al 57%. Tale variazione è imputabile al crollo degli importi delle aggiudicazioni dei comuni superiori ai 250mila abitanti che sono passati dal 36% del primo periodo di riforme, al 26% del secondo, per poi recuperare sino al 33% nel corso dell'ultimo quinquennio.

Tabella 4. Mercato PPP dei comuni, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per classe demografica, per cicli di riforma

Classe di ampiezza demografica	Importo aggiudicazioni (%)			Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Fino a 1.999 abitanti	2%	6%	2%	2%	8%	3%
Da 2.000 a 4.999 abitanti	3%	9%	5%	3%	11%	6%
Da 5.000 a 9.999 abitanti	6%	9%	6%	7%	11%	8%
Da 10.000 a 19.999 abitanti	17%	16%	13%	18%	20%	17%
Da 20.000 a 59.999 abitanti	19%	19%	17%	21%	24%	22%
Da 60.000 a 249.999 abitanti	18%	16%	24%	19%	20%	31%
>=250.000 abitanti	36%	26%	33%	30%	6%	13%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

Dai valori della tabella successiva è possibile desumere come un ruolo di primo piano sia rappresentato dai comuni della regione Lombardia che, nell'ultimo ciclo di riforma (2012-2016), hanno pubblicato il 17% di tutti i bandi pubblicati nel Paese. Tale dato è in leggero calo rispetto al 18% del periodo 2002-2007.

Da segnalare anche il peso dei comuni toscani (9%), del Piemonte e della Campania (entrambi con l'8%). Occorre tuttavia evidenziare che, se da un lato il dato dei comuni della regione Toscana sia il risultato di una crescita dal 2002 (quando il peso era del 7%) ad oggi, il dato dei comuni campani ha fatto registrare un trend opposto che l'ha portato dal 10% del periodo 2002-2007 al 9% attuale.

Nell'ultimo periodo di riforme i comuni che hanno fatto minor ricorso ai PPP sono ubicati in Valle d'Aosta, per i quali si rileva lo 0,4% del numero di bandi di PPP, in Trentino-Alto Adige, in Molise e in Basilicata (tutti con una percentuale dell'1%). Nel complesso le amministrazioni comunali appartenenti alle regioni del nord hanno pubblicato il 45% dei bandi, quelle delle regioni centrali il 20% e i comuni delle regioni del sud il 25%. Più staccati i comuni di Sicilia e Sardegna (12% in totale) che pure fanno registrare un'importante crescita rispetto al periodo 2002-2007, quando il loro peso era pari al 6%.

Dal punto di vista evolutivo, al pari, si registra il calo del numero di bandi dei comuni delle regioni settentrionali (dal 48% al 45%), la leggera crescita in quelli delle centrali (dal 17% al 20%) e il calo nelle regioni meridionali dal 29% del periodo 2002-2007 al 23% del quinquennio 2012-2016.

Tabella 5. Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per regione, per cicli di riforma

Regione	Numero bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Piemonte	7%	8%	8%
Valle d'Aosta	0,3%	1%	0,4%
Lombardia	18%	17%	17%
Trentino-Alto Adige	0,3%	1%	1%
Veneto	8%	7%	7%
Friuli-Venezia Giulia	2%	2%	2%
Liguria	3%	3%	3%
Emilia-Romagna	9%	7%	7%
Toscana	7%	8%	9%
Umbria	2%	3%	2%
Marche	4%	3%	4%
Lazio	4%	4%	4%
Abruzzo	4%	5%	3%
Molise	1%	1%	1%
Campania	10%	9%	8%
Puglia	8%	7%	6%
Basilicata	2%	2%	1%
Calabria	4%	3%	4%
Sicilia	4%	5%	6%
Sardegna	2%	5%	6%
ITALIA	100%	100%	100%

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

Se la tabella precedente mette in luce il dato relativo ai bandi pubblicati per ripartizione territoriale, la tabella successiva pone l'attenzione sul peso percentuale degli importi dei bandi di gara pubblicati, evidenziando i dati anche al netto dei *big deal*.

Anche dal punto di vista finanziario i comuni della Lombardia hanno messo a gara il maggiore valore relativo (25%) nel ciclo dell'affinamento

finanziario. Anche se, da un lato, tale valore rappresenta un calo rispetto al 33% del periodo dell'avvio normativo, dall'altro però, presenta un cenno di ripresa rispetto al periodo precedente, il ciclo di assestamento normativo, quando il valore dei bandi è calato al 13%.

Da segnalare anche i valori dei bandi comunali del Veneto, del Piemonte e dalla Campania che, nonostante i valori vicini al 10% hanno fatto registrare negli anni considerati dall'analisi tre distinti percorsi evolutivi:

- nel caso del Veneto, i comuni hanno pubblicato bandi che sono passati, per valore, dal 5% del periodo 2002-2007, al 14% del periodo 2008-2011 sino al 10% dell'ultimo ciclo;
- il caso piemontese, invece, ha visto gli importi crescere costantemente dal periodo 2002-2017 (4%), al periodo 2008-2011 (5%) sino al valore del 9% del periodo 2012-2016;
- la Campania, infine, dopo un peso dell'11% nazionale per due cicli di riforma (dal 2002 al 2011) ha fatto registrare un calo al 9% nell'ultimo periodo.

Tra i comuni che hanno fatto registrare un minore importo dei bandi, con riferimento al periodo 2012-2016, si segnalano quelli della Valle d'Aosta (0,1%), del Trentino-Alto Adige (0,4%), della Liguria, del Molise e della Basilicata (tutti con un valore dell'1%).

A livello evolutivo, invece, si segnalano:

- in positivo, i comuni della Valle d'Aosta, dove i bandi dei comuni sui PPP sono passati dallo 0,01% allo 0,1%, della Calabria passati dall'1% al 6% e del Trentino-Alto Adige dallo 0,1% allo 0,4%;
- in negativo, i comuni della Liguria, dove il peso degli importi dei bandi è sceso dal 3% all'1%, della Sicilia dall'8% al 5% e del Lazio, sceso dal 6% del periodo 2002-2007 al 4% del periodo 2012-2016 dopo avere toccato la quota del 19% nel periodo 2008-2011.

A livello complessivo i comuni delle regioni del nord sono passati da un peso del 53% nel periodo 2002-2007, al 42% del periodo successivo, per

poi risalire al 54% nell'ultimo periodo considerato, quelli delle regioni centrali, invece, sono passati dal 14% del primo ciclo di riforma al 28% del secondo (trainate come visto dalla *performance* dei comuni laziali) per poi scendere al 14% nel corso dell'ultimo ciclo.

Per quanto riguarda le amministrazioni comunali del sud, esse fanno registrare una crescita dal 21% (del ciclo 2002-2007) al 26% del ciclo 2012-2016, mentre per ciò che riguarda le isole si registra un calo dal 10% del periodo 2002-2007 al 7% dei due cicli di riforma che vanno dal 2008 ad oggi. Il valore registrato dai bandi di gara pubblicati dai comuni sardi, in particolare, rappresenta un dato che è in parziale contrasto con l'evoluzione del numero dei bandi di gara fatto registrare dalla medesima area territoriale. Il dato del ciclo 2012-2016, infatti, mette in luce come tra i comuni della Sardegna, a fronte di un peso numerico dei bandi in costante crescita (6% nel ciclo 2012-2016), si facciano registrare valori relativi dei bandi decrescenti e pari al 2% del valore complessivo di tutti i bandi.

Al contrario si segnala come i bandi dei comuni lombardi, pesando il 17% per numero, rappresentano un valore del 25% a livello nazionale, i bandi dei comuni veneti che hanno attivato iniziative pari al 7% a livello nazionale per un valore del 10% complessivo, oppure ancora i comuni della Calabria che fanno registrare il 4% dei bandi per il 6% del valore. Considerando i medesimi dati al netto dei *big deal* non si registrano variazioni di rilievo negli equilibri se non un calo del peso delle regioni settentrionali sul totale nazionale dovuto al calo di Lombardia e Veneto, dove hanno trovato spazio cinque dei sei *big deal*.

Tabella 6. Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per regione, per cicli di riforma

Regione	Importo bandi (%)			Importo bandi al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Piemonte	4%	5%	9%	5%	6%	10%
Valle d'Aosta	0,01%	0,4%	0,1%	0,02%	1%	0,1%
Lombardia	33%	13%	25%	13%	16%	18%
Trentino-Alto Adige	0,1%	0,2%	0,4%	0,2%	0,3%	1%
Veneto	5%	14%	10%	6%	7%	6%
Friuli-Venezia Giulia	1%	1%	2%	2%	1%	2%
Liguria	3%	1%	1%	4%	1%	1%
Emilia-Romagna	7%	7%	6%	9%	9%	7%
Toscana	6%	4%	6%	8%	5%	7%
Umbria	1%	3%	2%	1%	4%	2%
Marche	1%	2%	2%	2%	3%	2%
Lazio	6%	19%	4%	8%	9%	5%
Abruzzo	2%	3%	3%	3%	3%	4%
Molise	0,3%	0,3%	1%	0,4%	0,4%	1%
Campania	11%	11%	9%	15%	14%	10%
Puglia	6%	5%	6%	8%	7%	7%
Basilicata	0,3%	1%	1%	0,4%	1%	1%
Calabria	1%	2%	6%	2%	2%	7%
Sicilia	8%	4%	5%	10%	6%	5%
Sardegna	2%	3%	2%	3%	4%	3%
ITALIA	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

I dati relativi alle aggiudicazioni mettono in luce, ancora una volta, come i comuni lombardi rappresentino un elemento trainante per il mercato PPP nel nostro Paese. Nel periodo 2012-2016 il 20% delle aggiudicazioni di PPP, infatti, è avvenuto nei comuni di tale regione. Seguono, sempre con riferimento allo stesso arco temporale, i comuni dell'Emilia-Romagna (10%), Veneto e Piemonte (9%) e Toscana (8%).

Al contrario, tra le regioni dove la rilevanza delle aggiudicazioni dei comuni rispetto al panorama nazionale è minore, si segnalano la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e la Basilicata (tutte all'1%).

A livello generale, sempre con riferimento specifico al periodo 2012-2016, le aggiudicazioni nei comuni delle regioni settentrionali sono state il 56% di quelle nazionali, in crescita sia rispetto al 52% del periodo 2002-2007, sia rispetto al 51% del periodo 2008-2011.

I comuni dell'Italia centrale fanno registrare un dato del 20%, sia nel 2012-2016, sia nel ciclo precedente e in crescita rispetto al 17% del primo ciclo di riforma.

I comuni delle regioni del sud, invece, sono state oggetto di un calo negli ultimi quindici anni che ha portato il peso delle aggiudicazioni dal 24% del periodo 2002-2007, sino al 22% del quadriennio 2008-2011, per scendere ulteriormente al 18% del periodo 2012-2016. Infine i comuni della Sicilia fanno registrare un calo del numero delle aggiudicazioni che passano dal 5% al 3% dei due cicli di riforma che vanno dal 2008 al 2016.

Considerando l'evoluzione che le aggiudicazioni hanno fatto registrare nel corso dei tre cicli di riforma, si segnalano i casi dei comuni di Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Sardegna, dove le aggiudicazioni sono cresciute rispettivamente del 150%, 100% e del 50% dal periodo 2002-2007 al periodo 2012-2016. Al contrario, tra i cali più incisivi, si evidenziano i casi delle amministrazioni comunali del Molise, della Sicilia e dell'Umbria, in decrescita nel terzo periodo di riforma rispettivamente dell'80%, del 40% e del 33% rispetto al primo ciclo.

Tabella 7. Mercato PPP dei comuni, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per regione, per cicli di riforma

Regione	Numero aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Piemonte	7%	7%	9%
Valle d'Aosta	0%	0%	1%
Lombardia	20%	21%	20%
Trentino-Alto Adige	0%	0,4%	1%
Veneto	9%	8%	9%
Friuli-Venezia Giulia	2%	1%	2%
Liguria	3%	3%	4%
Emilia-Romagna	11%	11%	10%
Toscana	6%	8%	8%
Umbria	3%	2%	2%
Marche	3%	3%	4%
Lazio	5%	7%	6%
Abruzzo	2%	3%	2%
Molise	1%	1%	0,2%
Campania	12%	9%	8%
Puglia	6%	6%	5%
Basilicata	1%	1%	1%
Calabria	2%	2%	2%
Sicilia	5%	3%	3%
Sardegna	2%	3%	3%
ITALIA	100%	100%	100%

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

L'analisi degli importi delle aggiudicazioni mette in luce come i territori che si sono distinti per il numero di aggiudicazioni, tendenzialmente, assumono un ruolo di primo piano anche nell'importo delle medesime. È il caso, con riferimento specifico al ciclo di riforma 2012-2016, dei comuni lombardi (che fanno registrare il 15% degli importi aggiudicati a livello nazionale), della regione Veneto (14%), che ha visto l'aggiudicazione della realizzazione del

Traforo delle Torricelle da parte del Comune di Verona nel 2013, e della Campania (8%). A differenza delle aggiudicazioni, invece, perde posizioni il Piemonte (i cui comuni assumono un peso che si ferma al 7% degli importi dei bandi complessivi) e si pone in evidenza il dato dei comuni del Lazio (21%), anche se tale valore considera l'aggiudicazione della concessione della distribuzione del gas naturale del Comune di Roma Capitale, avvenuta nel 2012.

Gli altri *big deal* aggiudicati, vale a dire le due linee della metropolitana del Comune di Milano (avvenute nel 2006 e nel 2011) contribuiscono a spiegare l'evoluzione del dato dei comuni lombardi che, nei tre cicli di riforma, passano dal 22% del periodo 2002-2007, al 33% degli anni 2008-2011, sino al 15% del ciclo dell'affinamento finanziario. Senza i *big deal* il trend lombardo risulterebbe in crescita nei tre periodi, con percentuali più contenute: rispettivamente del 14%, 15% e 20% in ciascuno dei tre cicli.

Al pari della Lombardia, il Veneto, che ha visto l'aggiudicazione di un *big deal* nel 2013, fa registrare un'importante crescita, passando dal 4% del periodo 2002-2007 all'attuale 14%. In assenza di tale aggiudicazione il trend risulta parzialmente diverso. Il peso dei bandi aggiudicati dai comuni veneti, infatti, è passato dal 4% del 2002-2007, al 9% del 2008-2011 sino al 6% dell'ultimo ciclo considerato (2012-2016).

I comuni del Lazio, interessati parimenti da un *big deal* che ha portato gli importi aggiudicati dal 9% del primo ciclo di riforme al 21% dell'ultimo (passando dal 5% degli anni che vanno da 2008 al 2011 compresi), senza tale aggiudicazione avrebbe un peso nazionale, nel periodo 2012-2016, del 9%, in crescita di due punti percentuali rispetto al periodo precedente (7%), ma in calo di un punto rispetto al valore del ciclo 2002-2007 (10%). Tra i comuni che, al contrario, fanno registrare il minor peso degli importi aggiudicati si segnalano quelli appartenenti alle regioni Valle d'Aosta e Molise, con un peso dello 0,1%, affiancate dal Trentino-Alto Adige e dalla Basilicata, rispettivamente 0,1% e 0,3%.

A livello nazionale, in sintesi, si segnala come al netto dei *big deal* si possano distinguere due trend:

- uno crescente nel corso dei tre cicli di riforma che interessa i comuni delle regioni settentrionali (che passano dal 37% al 46% degli importi aggiudicati) e delle regioni meridionali (che sono passati dal 25% del primo ciclo al 28% dell'ultimo quinquennio);
- uno decrescente, che interessa le isole, che hanno visto gli importi delle aggiudicazioni scendere dal 14% del periodo 2002-2007, al 10% del periodo 2008-2011, sino al 4% del periodo 2012-2016. A tale trend possono essere associati anche i comuni delle regioni centrali che hanno visto il peso scendere in modo deciso tra il primo e il secondo ciclo (dal 23% al 15%) per poi risalire nel terzo periodo di riforme (20%) anche se non ai livelli del primo.

Tabella 8. Mercato PPP dei comuni, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per regione, per cicli di riforma

Regione	Importo aggiudicazioni (%)				Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)			
	2002-2007	2008-2011	2012-2016		2002-2007	2008-2011	2012-2016	
Piemonte	3%	5%	7%		4%	6%	9%	
Valle d'Aosta	0%	0,5%	0,1%		0%	1%	0%	
Lombardia	22%	33%	15%		14%	15%	20%	
Trentino-Alto Adige	0%	0,3%	0,1%		0%	0,3%	0,1%	
Veneto	4%	7%	14%		4%	9%	6%	
Friuli-Venezia Giulia	2%	1%	1%		2%	1%	1%	
Liguria	3%	2%	1%		3%	2%	1%	
Emilia-Romagna	10%	9%	7%		10%	12%	9%	
Toscana	10%	3%	5%		10%	4%	6%	
Umbria	2%	1%	3%		2%	1%	3%	
Marche	1%	2%	2%		1%	3%	2%	
Lazio	9%	5%	21%		10%	7%	9%	
Abruzzo	3%	1%	3%		3%	2%	4%	
Molise	0,5%	0,2%	0,1%		1%	0,2%	0,2%	
Campania	12%	13%	8%		13%	17%	10%	
Puglia	6%	5%	5%		7%	6%	6%	
Basilicata	0,1%	1%	0,3%		0,1%	1%	0,4%	
Calabria	1%	2%	6%		1%	2%	8%	
Sicilia	11%	4%	2%		12%	5%	3%	
Sardegna	2%	4%	1%		2%	5%	1%	
ITALIA	100%	100%	100%		100%	100%	100%	

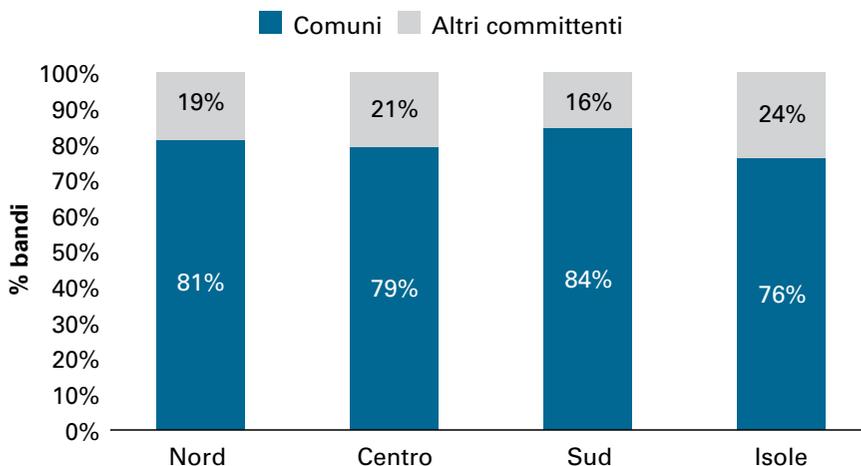
Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

3.2.3 Bandi di gara e aggiudicazioni PPP per tipo di committente

Le successive figure mettono in luce il rapporto tra mercato del PPP comunale e mercato del PPP relativo agli altri committenti analizzati nel paragrafo 3.1, con un dettaglio territoriale sia regionale sia per macro-aree del Paese, dei bandi pubblicati e delle aggiudicazioni.

Con riferimento specifico ai bandi pubblicati, emerge come nel sud il mercato del PPP sia maggiormente polarizzato nei comuni rispetto alle altre aree d'Italia. L'84% dei bandi, infatti, è pubblicato da amministrazioni comunali, dato questo ben superiore alle regioni settentrionali (81%) ed alle regioni centrali (79%). Le isole, invece, rappresentano l'area dove il ruolo degli altri committenti, nel mercato del PPP, è maggiore, con il 24% dei bandi pubblicati (e lo speculare 76% delle amministrazioni comunali).

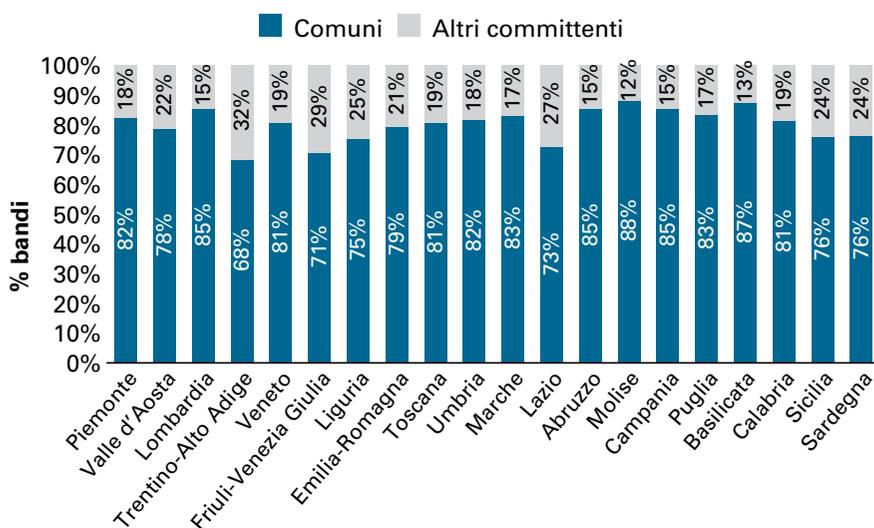
Figura 4.a Mercato PPP, composizione percentuale numero bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per ripartizione geografica, somma 2002-2016



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

Dall'analisi delle singole regioni emergono dati molto diversi relativi al peso che i comuni hanno sui PPP attivati. Si passa infatti dal 68% dei bandi pubblicati delle amministrazioni comunali del Trentino-Alto Adige, sino all'88% dei comuni del Molise.

Figura 4.b Mercato PPP, composizione percentuale numero bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per regione, somma 2002-2016

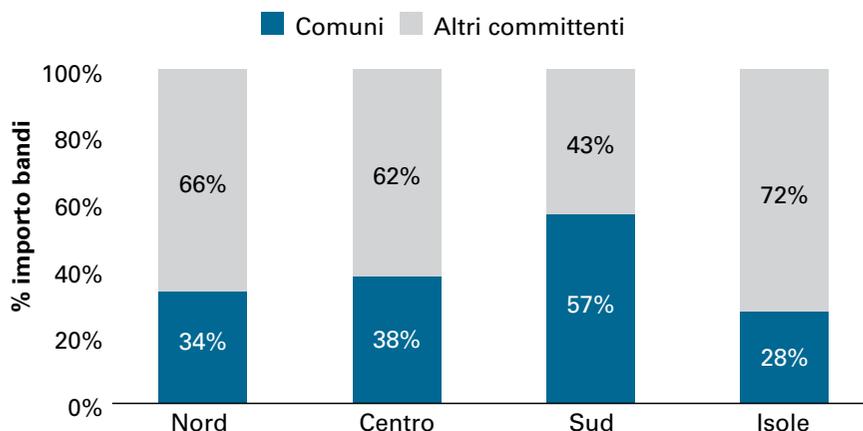


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

L'analisi di tali dati si rivela maggiormente interessante, tuttavia, se posta in raccordo con gli importi dei bandi di gara pubblicati, da cui emerge come in tutte le regioni la dimensione relativa dei bandi comunali di PPP sia proporzionalmente inferiore a quella dei bandi delle altre amministrazioni. Tale dato differisce parzialmente nel sud dove il peso degli importi dei PPP comunali si attesta al 57%, con un ruolo trainante da parte dei comuni pugliesi (76%) e della Calabria (59%), ben distanti sia da regioni afferenti alla medesima area territoriale, come la Basilicata (36%), sia da altre regioni italiane come la Valle d'Aosta (12%), la Liguria (20%) e l'Emilia-Romagna (21%).

Nelle altre aree territoriali i valori registrati vanno dal 28% delle isole, dato che emerge quale media tra il 23% degli importi dei bandi di gara dei comuni della Sicilia e il 54% di quelli della Sardegna, al 38% del centro. Le amministrazioni comunali appartenenti alle regioni settentrionali si fermano al 34%, con la Lombardia (47%) che presenta il rapporto più elevato.

Figura 5.a Mercato PPP, composizione percentuale importo bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per ripartizione geografica, somma 2002-2016

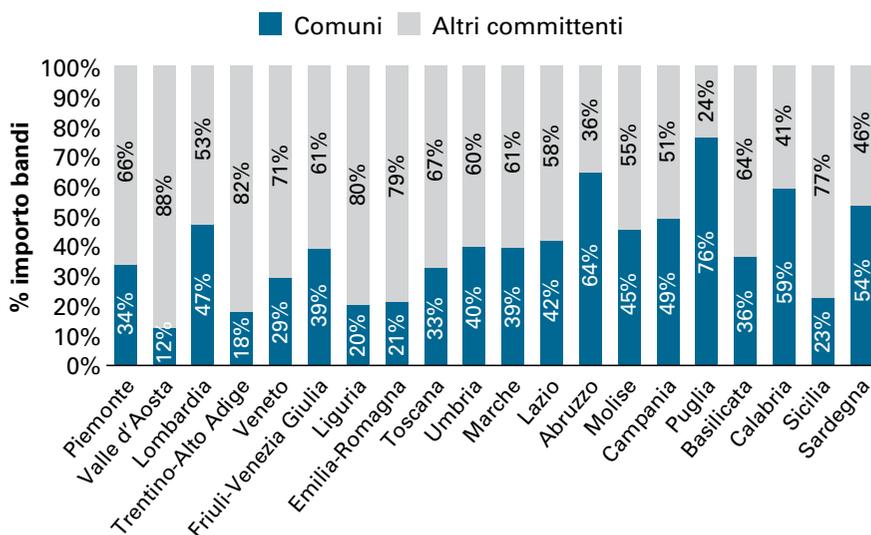


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infoppp.it, anni vari

L'analisi di cui alle Figure 5.a e 5.b si presta anche ad un ragionamento sul valore medio dei bandi pubblicati: nei comuni delle regioni settentrionali e delle isole tale valore dei bandi pubblicati dagli altri committenti è nettamente superiore a quello dei comuni, mentre nel sud del Paese tale distanza tende a ridursi notevolmente.

Da segnalare, in particolare i casi estremi della Valle d'Aosta, dove il 78% dei bandi comunali rappresenta solo il 12% degli importi complessivi e dove si registra il maggiore sbilancio verso i bandi degli altri committenti, e della Puglia, dove l'83% dei bandi pubblicati dalle amministrazioni comunali copre il 76% degli importi e dove la distribuzione risulta maggiormente equilibrata.

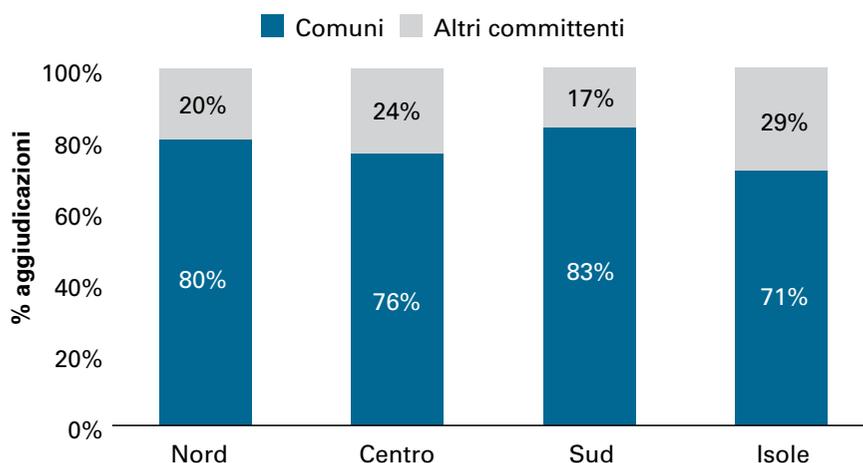
Figura 5.b Mercato PPP, composizione percentuale importo bandi di gara pubblicati (comuni e altri committenti), per regione, somma 2002-2016



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

Sul fronte delle aggiudicazioni emerge come il numero dei bandi aggiudicati dai comuni vari, sempre sul totale nazionale, dal 71% delle isole all'83% dei comuni del sud, con lo speculare dato degli altri committenti che varia dal 17% del sud al 29% delle isole. Il peso delle aggiudicazioni comunali si attesta all'80% nelle regioni settentrionali ed al 76% in quelle centrali.

Figura 6.a Mercato PPP, composizione percentuale numero aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per ripartizione geografica, somma 2002-2016

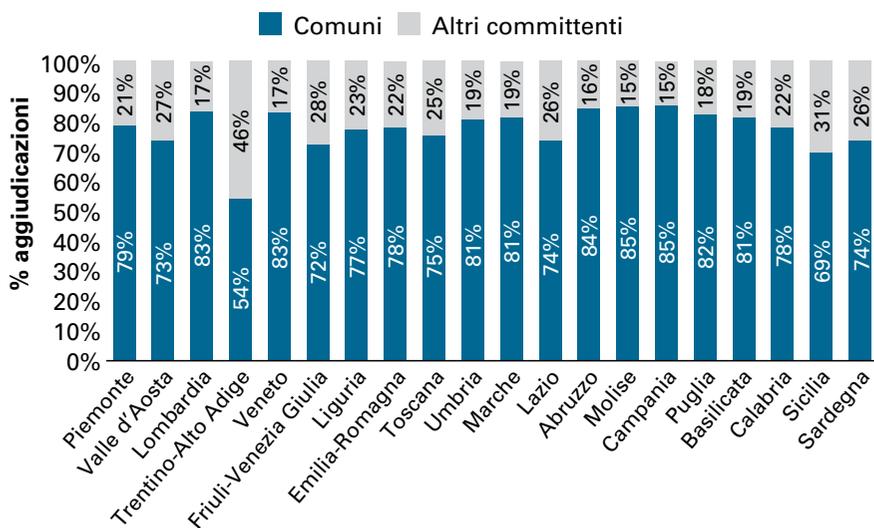


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Il dato territoriale è frutto di dati regionali talvolta molto diversificati tra loro, in quanto:

- il dato relativo ai comuni delle regioni dell'Italia del nord vede un punto di minimo nel Trentino-Alto Adige (54%) e un massimo nella Lombardia e nel Veneto (83%);
- al centro i valori variano dal 74% dei comuni del Lazio all'81% di quelli di Marche e Umbria;
- al sud si passa dal 78% delle amministrazioni calabresi all'85% di Molise e Campania;
- nelle isole i dati comunali di Sicilia e Sardegna sono rispettivamente del 69% e del 74%.

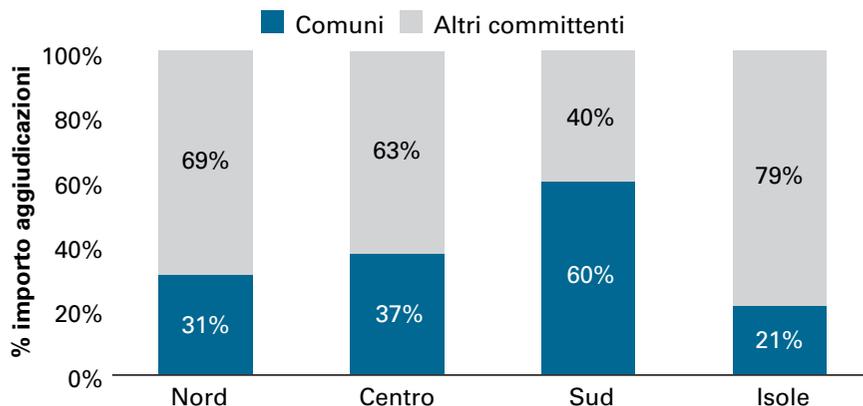
Figura 6.b Mercato PPP, composizione percentuale numero aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per regione, somma 2002-2016



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

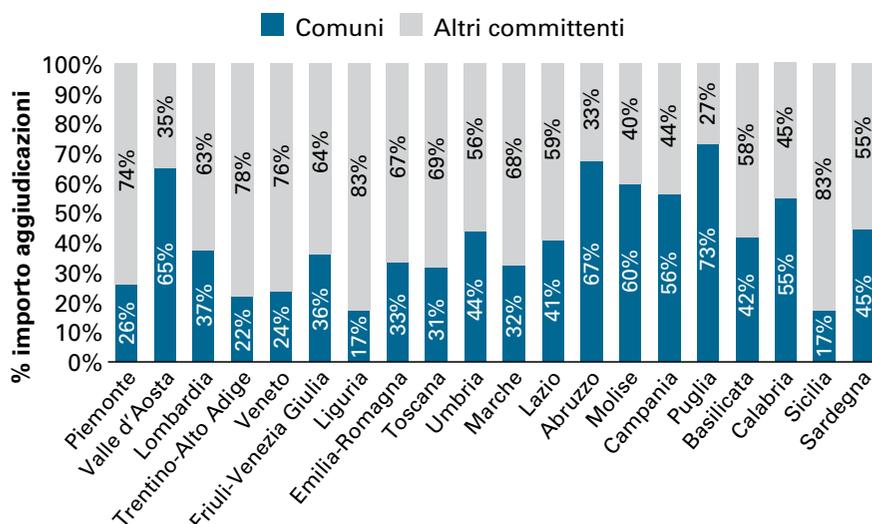
Analogamente a quanto osservato per gli importi a base di gara, anche per le aggiudicazioni si rileva un maggiore peso degli importi attribuibili agli altri committenti rispetto ai comuni. In questo caso il peso dei comuni va dal 21% delle isole, dato abbassato dal 17% siciliano, al 60% delle amministrazioni delle regioni del sud, trainati ancora una volta dal dato della Puglia (73%), ma anche dell'Abruzzo (67%). Il centro-nord, ancora una volta, si presenta quale via di mezzo con il 31% dei comuni delle regioni del nord, che all'interno fa osservare dati che vanno dal 17% delle amministrazioni liguri al 65% della Valle d'Aosta, e con il 37% delle regioni centrali che hanno nella Toscana il valore minimo (31%) e nell'Umbria il massimo (44%).

Figura 7.a Mercato PPP, composizione percentuale importo aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per ripartizione geografica, somma 2002-2016



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

Figura 7.b Mercato PPP, composizione percentuale importo aggiudicazioni (comuni e altri committenti), per regione, somma 2002-2016



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

Analizzando il valore medio relativo delle aggiudicazioni si sottolinea come gli altri committenti facciano registrare un valore maggiore rispetto alle aggiudicazioni comunali. La differenza tra aggiudicazioni comunali e quelle degli altri committenti risulta più marcata nelle regioni settentrionali e nelle isole che non nelle regioni meridionali, dove la differenza risulta minore.

Emerge quindi, anche con riferimento a questo aspetto, come non esista un trend territoriale che vede le amministrazioni più attive concentrarsi in determinate aree, ma vi sia un filone nazionale di amministrazioni che hanno fatto del PPP un modo per finanziare le OO.PP.

3.3 I settori di intervento del PPP dei comuni

3.3.1 Bandi di gara PPP per settore

Analizzate le principali dimensioni del mercato dei PPP comunali, in questo paragrafo verranno approfonditi in chiave evolutiva i settori di attività⁴⁾ su cui, nei diversi cicli di riforma, si sono focalizzate le iniziative di PPP. Come noto, infatti, i PPP nel corso degli anni hanno riscosso una crescente attenzione da parte delle PA 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.).

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 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.).

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

Fatta tale doverosa premessa sulla distinzione tra opere calde e fredde, che verrà ripresa nel proseguo della trattazione, è opportuno approfondire le elaborazioni della successiva tabella che mette in evidenza, per i differenti settori, l'evoluzione del numero di bandi pubblicati nel corso dei tre cicli di riforma⁵.

È possibile desumere come il mercato del PPP sia stato oggetto di un lento ma costante cambiamento che ha portato all'affermarsi di taluni settori in precedenza poco considerati e viceversa. Se, infatti, nel ciclo 2002-2007, dell'avvio normativo, i settori principali di intervento dei PPP sono stati l'arredo urbano e verde pubblico (31% del numero dei bandi), gli impianti sportivi (14%), la realizzazione di impianti energetici e per le telecomunicazioni (14%) e le strutture cimiteriali (10%), che insieme cubavano circa il 70% dei bandi complessivamente pubblicati nel nostro Paese, nel ciclo dell'assestamento normativo (2008-2011) si denota da un lato una maggiore attenzione a tali settori ma, allo stesso tempo, una differenziazione di pesi tra i medesimi.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto è possibile osservare come nel ciclo 2008-2011 i settori maggiormente attrattivi per i PPP risultino essere stati gli impianti sportivi (24% dei bandi, in crescita di 10 punti rispetto al periodo precedente), l'arredo urbano e verde pubblico (21% in netto calo rispetto al periodo 2002-2007), l'energia e telecomunicazioni (19%) e l'edilizia sociale e pubblica (14%, oggetto di un'importante crescita rispetto al periodo precedente).

5 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.

Nel periodo 2008-2011, tali quattro settori rappresentano complessivamente il 78% del totale dei bandi pubblicati, lasciando il rimanente 22% agli altri settori tra cui si ricordano le strutture cimiteriali (4%), in brusco calo rispetto al periodo precedente, i porti, i trasporti e l'ambiente (categoria che include gli investimenti inerenti il servizio idrico, le reti fognarie, gli impianti di smaltimento rifiuti, ecc.) che rappresentano i settori con la minore incidenza di bandi con percentuali inferiori o uguali all'1%. Nel corso del terzo ciclo di riforma gli impianti sportivi hanno continuato a rappresentare una fetta importante dei bandi di PPP (29%), seguiti dagli interventi per l'edilizia sociale e pubblica, che crescono ulteriormente arrivando al 23% dei bandi, dagli interventi per l'arredo urbano e il verde pubblico (14%) e dagli interventi relativi ad energia e telecomunicazioni (12%). Rimangono, invece, relegati a percentuali prossime all'1% i porti e la logistica, i trasporti, gli interventi ambientali e la categoria residuale "altro" che raccoglie gli interventi per la manutenzione del territorio, le cave, il taglio dei boschi ecc..

Nel complesso, oltre a segnalare come nel corso dei quindici anni considerati si possa registrare la crescita importante del ruolo dell'edilizia sociale e pubblica (e quindi di interventi relativi ad un insieme di opere che vanno dai centri polifunzionali alle fiere, dai mercati agli edifici direzionali, fino a mense, caserme e alloggi), occorre registrare il peso sempre maggiore dell'edilizia scolastica relativa ad interventi in ogni ordine e grado di istruzione e formazione che, dal ciclo 2002-2007 (quando pesava il 2% dei bandi complessivi), è cresciuta nel corso dei cicli di riforma fino a raggiungere il 4% nel corso del ciclo dell'affinamento finanziario.

Se dal punto di vista assoluto rimane comunque una percentuale ridotta, rispetto ad altri settori di intervento, è interessante notare come abbia fatto registrare uno dei più elevati tassi di crescita, dopo i bandi relativi al settore dell'edilizia sociale e dei trasporti. Questi ultimi, che come visto hanno sempre occupato un ruolo marginale rispetto al numero di bandi pubblicati, hanno fatto registrare un'importante crescita nel corso dei cicli considerati (passando dallo 0,4% del 2002-2007 all'1% del 2012-2016) e si sono configurati, per il 2002-2007, tra i settori maggiormente incisivi per quanto riguarda gli importi dei PPP messi a gara.

Tabella 1. Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Numero bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	8%	14%	23%
Riassetto di comparti urbani	5%	1%	1%
Edilizia sanitaria	2%	2%	3%
Edilizia scolastica	2%	3%	4%
Strutture cimiteriali	10%	4%	4%
Impianti sportivi	14%	24%	29%
Strutture ricettive	3%	4%	4%
Parcheggi	9%	6%	4%
Arredo urbano e verde pubblico	31%	21%	14%
Energia e telecomunicazioni	14%	19%	12%
Ambiente	1%	0,4%	1%
Trasporti	0,4%	0,5%	1%
Porti e logistica	1%	1%	1%
Altro	1%	0,2%	1%
TOTALE	100%	100%	100%

 Variaz. positiva rispetto al periodo precedente

 Variaz. negativa rispetto al periodo precedente

 Variaz. nulla rispetto al periodo precedente

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

Come emerge dalla successiva tabella, infatti, nel corso del periodo 2002-2007 il peso dei trasporti (grazie soprattutto ai bandi relativi alle due linee della metropolitana milanese, che hanno un valore complessivo di 1,8 miliardi di euro) è quasi un terzo del totale dei bandi pubblicati in Italia in quel ciclo. Al netto di tali *big deal*, comunque, il peso dei trasporti non è irrilevante (7%). Nel corso dei cicli successivi, tuttavia, il peso dei trasporti è andato scemando sino a scendere sotto l'1% nel 2012-2016 (sia con riferimento a tutti i bandi, sia al netto dei *big deal*).

Dalla medesima tabella si pone in evidenza anche come accanto ai trasporti si mettano in particolare luce anche gli interventi comunali di PPP nel settore energetico e delle telecomunicazioni (con un peso dell'11% sugli importi complessivi) ed i parcheggi (12%). Questi tre settori, tutti afferenti al panorama delle c.d. opere calde, vedono allocate oltre la metà delle risorse messe a gara nel periodo dell'avvio normativo (52%).

Considerando il periodo successivo dell'assestamento normativo (2008-2011) emerge come la medesima percentuale occupata dai tre settori nel ciclo precedente venga quasi raggiunta dai soli PPP nel comparto energetico e delle telecomunicazioni (49%) che sconta gli 1,2 miliardi di euro messi a gara dal Comune di Roma Capitale per la distribuzione del gas naturale ma che, anche senza tale *big deal*, mette in luce un dato di tutto rilievo, rappresentando il 47% degli importi messi a gara nel periodo.

Nel medesimo ciclo di riforme è da segnalare il peso registrato dai trasporti (9%), seppur influenzato in maniera preponderante dal *big deal* del Comune di Verona avente ad oggetto il collegamento stradale delle Torricelle. A differenza degli investimenti energetici, che mantengono nel periodo un impatto elevato anche al netto dei *big deal*, i trasporti al netto degli 800 milioni di euro del PPP veneto crollano all'1% del totale.

Da segnalare, infine, il ruolo di rilievo dell'edilizia sociale e pubblica che, priva di qualsivoglia *big deal*, fa registrare un peso del 10% sul totale. Il peso scende al 9% nel periodo 2012-2016, al pari degli impianti sportivi, oggetto di una crescita rispetto al 5% del periodo precedente, ma oscurato ancora una volta dagli interventi in campo di energia e telecomunicazioni (40%) che, anche per il ciclo 2012-2016, possono "beneficiare" dell'apporto di un *big deal* (1,37 miliardi di concessione del gas naturale a Milano). Seppure in maniera meno evidente rispetto al periodo 2008-2011, anche per il periodo 2012-2016 l'impatto di energia e telecomunicazioni rimane decisivo, anche escludendo i *big deal* (35%), dimostrando come tale settore rappresenti, sia dal punto di vista quantitativo che finanziario, un ambito importante di intervento dei PPP.

Con riferimento al periodo di affinamento finanziario (2012-2016) sono, inoltre, da segnalare:

- la *performance* degli interventi ambientali (10%), trainati dalla gara per la gestione dei rifiuti solidi urbani a Verona (665 milioni di euro), ma che hanno dimostrato un buon dato (6%) anche in assenza del *big deal* considerato;
- il “crollo” dei trasporti, che nel periodo hanno visto iniziative di PPP per lo 0,4% delle iniziative complessive, dopo i dati rilevanti dei cicli precedenti (pur se influenzati notevolmente dai *big deal*);
- il ruolo marginale, tendenzialmente in linea con gli altri cicli di riforma, di settori riguardanti le strutture ricettive (alberghi, case vacanza, strutture termali, ecc.) che rappresentano l'1% degli importi totali e dei porti, che dopo un 5% nel periodo 2002-2007, dal ciclo 2008-2011 sono scesi ad un livello costante del 2% degli importi totali dei bandi.

Tabella 2. Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Importo bandi (%)			Importo bandi al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	9%	8%	9%	12%	10%	11%
Riassetto di comparti urbani	7%	4%	3%	9%	5%	3%
Edilizia sanitaria	3%	3%	7%	4%	4%	9%
Edilizia scolastica	1%	3%	4%	2%	4%	5%
Strutture cimiteriali	9%	5%	7%	11%	6%	8%
Impianti sportivi	8%	5%	9%	11%	7%	10%
Strutture ricettive	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Parcheggi	12%	5%	5%	15%	6%	5%
Arredo urbano e verde pubblico	2%	4%	3%	3%	5%	3%
Energia e telecomunicazioni	11%	49%	40%	14%	47%	35%
Ambiente	3%	1%	10%	5%	1%	6%
Trasporti	29%	9%	0,4%	7%	1%	0,4%
Porti e logistica	5%	2%	2%	6%	2%	2%
Altro	0,05%	0,1%	1%	0,1%	0,1%	2%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

■ Variaz. positiva rispetto al periodo precedente

■ Variaz. negativa rispetto al periodo precedente

□ Variaz. nulla rispetto al periodo precedente

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

Con riferimento agli importi è interessante, inoltre, notare l'incremento fatto registrare (anche in assenza di *big deal*) degli interventi comunali in PPP per l'edilizia scolastica, passati dall'1% del ciclo 2002-2007 al 4% del ciclo 2012-2016, mentre l'edilizia sanitaria, che nel primo ciclo di riforme ha fatto registrare un peso del 3%, è cresciuta costantemente sino al 7% del ciclo 2012-2016, anche in questo caso in assenza di *big deal*.

A livello complessivo è opportuno notare con riferimento al peso medio dei PPP come per l'energia e le strutture cimiteriali si possa registrare, al netto dei *big deal*, un tendenziale aumento della dimensione percentuale media dei PPP. La variazione di dati nel corso dei cicli di riforma vede infatti:

- per l'energia, il passaggio da un peso del 14% sui bandi che rappresentano il 14% degli importi (nel 2002-2007), al 12% che rappresenta il 35% degli importi nel 2012-2016;
- relativamente ai cimiteri, dal 10% dei bandi che vede l'allocazione dell'11% degli importi, fino ad un peso del 4% dei bandi che mette a gara l'8% delle risorse.

Al contrario si segnala la perdita di peso medio dell'edilizia sociale che passa dall'aver un peso numerico dell'8% sul totale dei bandi comunali, con il 12% delle risorse bandite, al 23% dei bandi rappresentanti solo l'11% delle risorse.

È, infine, interessante osservare come nel complesso le opere fredde abbiano allocato, nel corso dei tre cicli di riforma, un peso degli importi leggermente in crescita che è passato dal 30% del primo ciclo al 28% del secondo sino al 31% del terzo; specularmente le opere calde, dopo essere cresciute dal 70% al 72% tra il primo e il secondo ciclo, sono scese al 69%. Rapportando tali informazioni al numero di bandi che vede i settori connessi ad opere calde sempre oltre il 50% nei tre cicli (rispettivamente 52%, 59% e 56%), emerge un peso medio relativo, *proxy* della dimensione dei bandi, che per le opere fredde risulta in crescita, mentre per le opere calde risulta in calo.

3.3.2 Aggiudicazioni PPP per settore

Passando ad analizzare il versante delle aggiudicazioni relative ai differenti settori di applicazione dei PPP comunali emerge in prima analisi come, nel corso dei tre cicli di riforma, si possano registrare:

- una tendenziale crescita delle aggiudicazioni relative all'edilizia sociale e pubblica (dal 7% del 2002-2007 al 19% del periodo 2012-2016) e degli impianti sportivi, che crescono dal 15% al 23%;
- una riduzione degli interventi in strutture cimiteriali (dal 16% al 7%) e dei parcheggi (dal 13% al 7%).

Complessivamente le aggiudicazioni, con riferimento alle opere fredde, crescono passando dal 33% del periodo 2002-2007, al 38% del periodo 2008-2011, sino al 42% del periodo 2012-2016, in parziale contrasto con l'evoluzione del peso dei bandi pubblicati che vede le opere fredde rappresentare una quota del 48% sul totale dei bandi pubblicati nel corso del primo periodo di riforma, scendendo al 41% del ciclo 2008-2011, per poi recuperare nell'ultima fase di riforma e posizionarsi vicino al 45%.

In maniera esattamente complementare al peso delle opere fredde, le opere calde segnano un incremento del peso numerico delle aggiudicazioni, che passa dal 52% al 56%, e un peso finanziario che scende dal 67% al 58%.

Rapportando, quindi, il peso tra aggiudicazioni e bandi pubblicati emerge come le opere fredde vedano allocato, con riferimento all'ultimo periodo (2012-2016), il 42% delle aggiudicazioni a fronte del 45% dei bandi complessivi, mentre il medesimo rapporto, se connesso alle opere calde, mette in evidenza come a fronte del 55% dei bandi pubblicati, vi sia il 58% delle aggiudicazioni.

Entrando nello specifico dei singoli settori, quelli che mettono in luce un maggiore peso in termini di aggiudicazioni sono i medesimi dei bandi e, in particolare, edilizia sociale, cimiteri, impianti sportivi, parcheggi, arredo urbano ed energia che insieme, nei cicli di riforma, arrivano a rappresentare tra l'82% e l'84% del totale delle aggiudicazioni.

Tabella 3. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Numero aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	7%	9%	19%
Riassetto di comparti urbani	4%	2%	0,3%
Edilizia sanitaria	4%	3%	4%
Edilizia scolastica	3%	7%	7%
Strutture cimiteriali	16%	9%	7%
Impianti sportivi	15%	16%	23%
Strutture ricettive	1%	3%	2%
Parcheggi	13%	8%	7%
Arredo urbano e verde pubblico	15%	17%	12%
Energia e telecomunicazioni	18%	23%	16%
Ambiente	2%	1%	1%
Trasporti	1%	0,4%	1%
Porti e logistica	2%	2%	1%
Altro	0,2%	0,2%	0,4%
TOTALE	100%	100%	100%

 Variaz. positiva rispetto al periodo precedente

 Variaz. negativa rispetto al periodo precedente

 Variaz. nulla rispetto al periodo precedente

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

Dal punto di vista, infine, degli importi aggiudicati si può mettere in luce come nel corso dei tre cicli di riforma il trend evolutivo abbia fatto registrare tendenze differenti alla luce della considerazione o meno dei *big deal*. Nel primo caso, infatti, gli importi relativi alle aggiudicazioni delle opere fredde, pari al 26% del totale nel periodo 2002-2007, sono calati al 23% nel periodo 2008-2011, per poi tornare nel 2012-2016 al 26%. Se non si considerano i *big deal*, che hanno interessato essenzialmente opere calde, il peso delle opere fredde è risultato crescente in tutti e tre i periodi considerati, anche se in posizione di minoranza rispetto alle opere calde.

Si è passati infatti da aggiudicazioni di opere fredde in PPP pari al 27% totale del periodo 2002-2007, al 30% del periodo successivo, al 33% del periodo 2012-2016.

Entrando nello specifico dei settori è possibile segnalare come i trasporti, i parcheggi e l'edilizia sociale, che nel periodo 2002-2007 rappresentavano rispettivamente (considerando i *big deal*) il 18%, il 16% e il 12% delle aggiudicazioni complessive per importo, hanno perso via via rilevanza sino a rappresentare, nel periodo 2012-2016, il 9%, il 4% e ancora il 9% per quanto riguarda l'edilizia sociale. Tale calo è spiegabile parzialmente, per i trasporti, con l'assenza di aggiudicazioni di *big deal* nell'ultimo quinquennio, anche se il calo si inserisce in un trend che può essere rilevato anche al netto dei *big deal*. Gli importi aggiudicati di PPP per strade, autostrade, metropolitane e altre infrastrutture di trasporto, infatti, hanno visto un calo del loro peso sulle aggiudicazioni complessive dall'11% del periodo 2002-2007 allo 0,2% del ciclo 2012-2016.

Al contrario gli importi delle gare aggiudicate nei settori dell'edilizia sanitaria, dell'energia e dell'ambiente hanno fatto registrare trend evolutivi positivi che le hanno portate dall'aver un peso relativamente basso (rispettivamente 4% l'edilizia sanitaria e ambiente e 10% l'energia) a percentuali crescenti dell'8% per l'edilizia sanitaria, del 6% dell'ambiente e del 38% dell'energia e delle telecomunicazioni nel corso del periodo 2012-2016. Il dato del comparto energetico, che risulta comprensivo di un *big deal*, non viene tuttavia contraddetto che parzialmente dall'analisi delle informazioni al netto dei *big deal*. Gli investimenti in centrali e impianti energetici, infatti, rappresentano nel periodo 2012-2016 il 31% delle aggiudicazioni complessive, in calo rispetto al 38% del periodo precedente, ma in ampia crescita rispetto all'11% del periodo 2002-2007.

Tabella 4. Mercato PPP dei comuni, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per settore, per cicli di riforma

Settore	Importo aggiudicazioni (%)			Importo aggiudicazioni al netto dei big deal (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Edilizia sociale e pubblica	12%	7%	9%	13%	9%	11%
Riassetto di comparti urbani	8%	6%	2%	8%	8%	2%
Edilizia sanitaria	4%	3%	8%	4%	4%	10%
Edilizia scolastica	1%	4%	4%	1%	5%	6%
Strutture cimiteriali	9%	7%	8%	10%	9%	10%
Impianti sportivi	9%	6%	8%	10%	7%	10%
Strutture ricettive	1%	1%	0,2%	1%	1%	0,3%
Parcheggi	16%	6%	4%	18%	7%	5%
Arredo urbano e verde pubblico	1%	3%	3%	1%	4%	4%
Energia e telecomunicazioni	10%	30%	38%	11%	38%	31%
Ambiente	4%	2%	6%	4%	2%	8%
Trasporti	18%	23%	9%	11%	2%	0,2%
Porti e logistica	7%	2%	0,4%	8%	3%	1%
Altro	0,01%	0,03%	1%	0,01%	0,03%	1%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

 Variaz. positiva rispetto al periodo precedente

 Variaz. negativa rispetto al periodo precedente

 Variaz. nulla rispetto al periodo precedente

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

Dal raffronto tra il peso dell'importo delle aggiudicazioni e il peso numerico delle medesime è interessante sottolineare come nel corso dei tre cicli analizzati taluni settori (al netto dei *big deal*), facciano registrare un importante calo della rilevanza media dei bandi. Tra questi i trasporti, già analizzati in precedenza, che passano dal rappresentare l'1% delle aggiudicazioni e l'11% degli importi nel primo ciclo di riforme, all'invarianza per quanto riguarda il numero di aggiudicazioni (1%), ma con una rappresentatività degli importi dello 0,2% nel ciclo 2012-2016, oppure l'edilizia sociale e pubblica che passa dal 7% delle aggiudicazioni rappresentative del 13% degli importi del ciclo 2002-2007, al 19% delle aggiudicazioni rappresentative dell'11% degli importi. Si tratta di dati che trovano come contraltare le informazioni provenienti da altri settori quali:

- i PPP per interventi di riqualificazione urbana e delle aree dismesse (contenuti nella categoria "riassetto di comparti urbani") che, pur calando nel numero di aggiudicazioni e nel peso degli importi, fanno registrare un passaggio dal 4% delle aggiudicazioni rappresentative dell'8% degli importi, allo 0,3% delle aggiudicazioni che rappresentano il 2% degli importi;
- il verde pubblico che passa dal 15% delle aggiudicazioni e dall'1% degli importi, al 12% delle aggiudicazioni rappresentative del 4% degli importi aggiudicati;
- l'energia e le telecomunicazioni che nel 2002-2007 rappresentavano il 18% del numero totale di aggiudicazioni e l'11% degli importi e, nel ciclo 2012-2016, hanno fatto registrare un peso del 16% delle aggiudicazioni rappresentative del 31% degli importi.

Nel complesso si evince come tale rapporto tenda a calare per quanto riguarda i settori connessi alle opere fredde (riqualificazioni urbane, edilizia sanitaria e scolastica, verde pubblico, ecc.), da cui consegue un calo della rappresentatività media di tali opere, mentre cresce mediamente con riferimento ai settori connessi tendenzialmente ad opere calde (energia e telecomunicazioni, ecc.), che si rivelano sempre più "pesanti".

3.4 Le procedure del PPP dei comuni

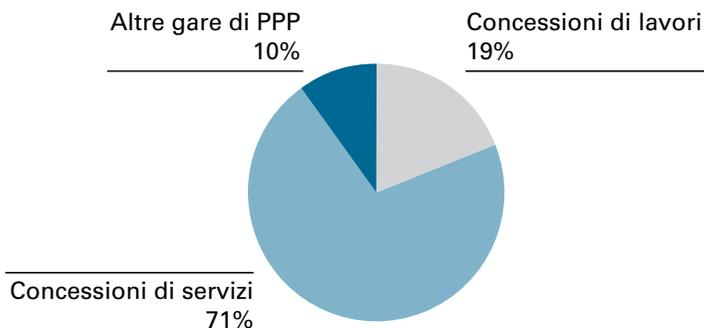
Nelle successive analisi si porrà in evidenza la distribuzione delle iniziative comunali di PPP in ragione delle differenti tipologie contrattuali, vale a dire: concessioni di lavori, concessioni di servizi e altre gare di PPP⁶.

Si tratta di analisi che, in linea con i paragrafi precedenti, prenderanno in considerazione i pesi percentuali del numero di bandi di gara pubblicati per ciascuna tipologia contrattuale sul mercato totale del PPP comunale, degli importi dei medesimi (al lordo ed al netto dei *big deal*), il numero di procedure aggiudicate e, infine, il valore delle medesime, anch'esse sia al lordo che al netto dei progetti di valore superiore ai 500 milioni di euro.

Con riferimento al primo aspetto, la Figura 1 mette in evidenza il peso percentuale delle differenti tipologie di contratto in termini di numero di bandi di gara pubblicati dai comuni nel periodo intercorrente tra il 2002 ed il 2016. Ne emerge come la concessione di servizi rappresenti in assoluto la procedura alla quale i comuni hanno fatto maggiormente ricorso, come messo in evidenza anche nelle analisi territoriali di cui al paragrafo 3.2. Il 71% dei bandi di gara, infatti, ha avuto ad oggetto tale tipologia di concessione; molto più distanti sono le concessioni di lavori, che si fermano al 19%, e le altre gare di PPP, che hanno rappresentato il 10% del totale dei bandi.

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 scomuto, 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.

Figura 1. Mercato PPP dei comuni, numero bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

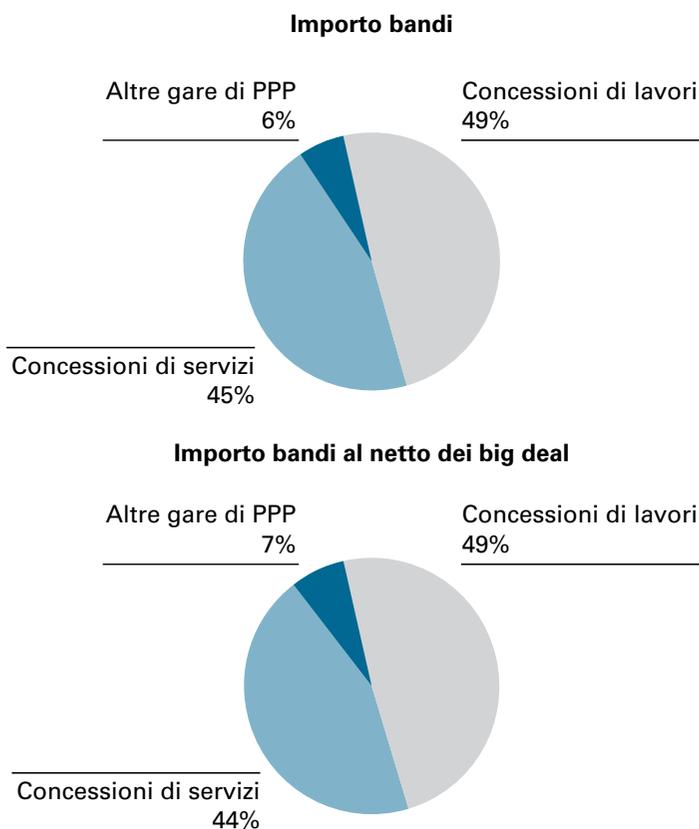
Se le analisi del peso delle singole tipologie contrattuali sul totale delle gare bandite dai comuni permettono di porre in luce la preponderanza delle concessioni di servizi, a diversa conclusione si giunge approfondendo gli importi posti a base di gara dai comuni. Emerge, infatti, come le concessioni di lavori allochino il 49% delle risorse messe a gara, mentre le concessioni di servizi rappresentino il 45% degli importi. Più staccate le altre forme di PPP che si fermano al 6% degli importi complessivi.

Ciò che in questa sede preme sottolineare è come, confrontando i pesi relativi degli importi con il peso numerico dei bandi, sia possibile mettere in luce il fatto che le concessioni di lavori, che rappresentano meno di un quinto delle gare totali, arrivino a coprire quasi la metà delle risorse totali, un rapporto nettamente superiore alle concessioni di servizi che con il 71% delle gare arrivano al 45% degli importi.

Questo dato permette di supporre una maggiore dimensione unitaria delle concessioni di lavori rispetto alle concessioni di servizi (che assumono un valore relativo non dissimile dalle altre forme di PPP), anche con riferimento alle analisi degli importi al netto dei *big deal*. Il grafico in basso della Figura 2, infatti, mette in luce un leggero recupero (dell'1%) delle altre forme di PPP rispetto ai dati al lordo dei *big deal* (che raggiungono il 7%),

mentre si registra una perdita di analoghe dimensioni a carico delle concessioni di servizi che scendono al 44%. Le concessioni di lavori rimangono stabili al 49%. Tale variazione è spiegabile con il dato complessivo dei *big deal* pubblicati dal 2002 al 2016 che ammontano a 3,2 miliardi di euro per quanto concerne le concessioni di servizi e poco più di 3 miliardi per le concessioni di lavori. Sterilizzando il dato da tali bandi emerge come la dimensione media degli interventi “minori” risulti comunque maggiore nelle concessioni di lavori che non in quelle di servizi.

Figura 2. Mercato PPP dei comuni, importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016

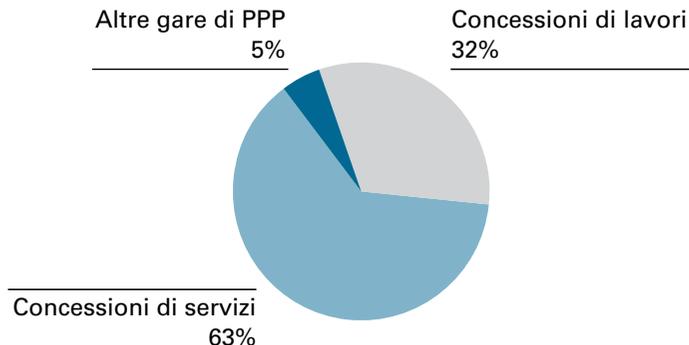


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Ad analoghe considerazioni rispetto alle valutazioni dei paragrafi precedenti si perviene dall'analisi della Figura 3 che riporta il peso delle aggiudicazioni relative alle differenti tipologie contrattuali sulle aggiudicazioni comunali di PPP e da cui è possibile osservare come il 63% delle aggiudicazioni complessive interessi concessioni di servizi, quasi il doppio delle concessioni di lavori (32%) e ben maggiore delle altre gare di PPP, che si fermano al 5%.

Emerge, quindi, da un lato, il peso preponderante, anche per quanto riguarda il numero di bandi aggiudicati, delle concessioni di servizi, dall'altro lato, come il peso delle aggiudicazioni di concessioni di servizi sia inferiore al peso dei bandi, mentre le concessioni di lavori fanno registrare un impatto maggiore in confronto delle gare bandite.

Figura 3. Mercato PPP dei comuni, numero aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

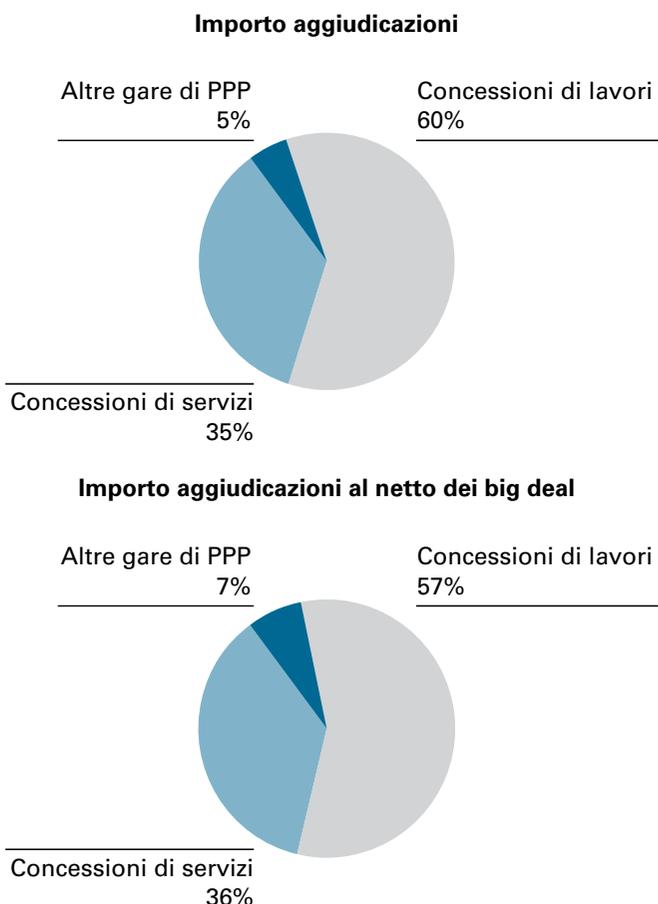
Sono stati, da ultimo, approfonditi gli importi delle aggiudicazioni complessive per il periodo 2002-2016, rilevando una netta prevalenza delle aggiudicazioni relative alle concessioni di lavori (60%), a fronte del 35% delle concessioni di servizi e del 5% delle altre forme di PPP.

Tale dato subisce limitate variazioni se considerato al netto dei 3 miliardi delle aggiudicazioni di concessioni di lavori e dei 1.245 milioni delle aggiudicazioni di concessioni di servizi, che portano le prime a scendere ad

un peso del 57%, mentre le seconde a salire dal 35% al 36%. Il calo del peso delle concessioni di lavori ha permesso la crescita relativa anche delle altre forme di PPP che salgono dal 5% al 7%.

Anche per le aggiudicazioni, quindi, si può affermare come il valore relativo sia superiore per quelle di lavori rispetto a quelle di servizi, anche al netto dei *big deal*.

Figura 4. Mercato PPP dei comuni, importo aggiudicazioni (valori percentuali), per tipo di contratto, somma 2002-2016



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

3.5 Le classi di importo del PPP dei comuni

3.5.1 Bandi di gara PPP per classe di importo

Nell'ultimo paragrafo si analizzano, sempre con riferimento ai PPP comunali, i bandi di gara e le aggiudicazioni del periodo 2002-2016 in ragione delle fasce di importo delle singole procedure al fine di valutare il grado di parcellizzazione degli investimenti comunali realizzati in PPP.

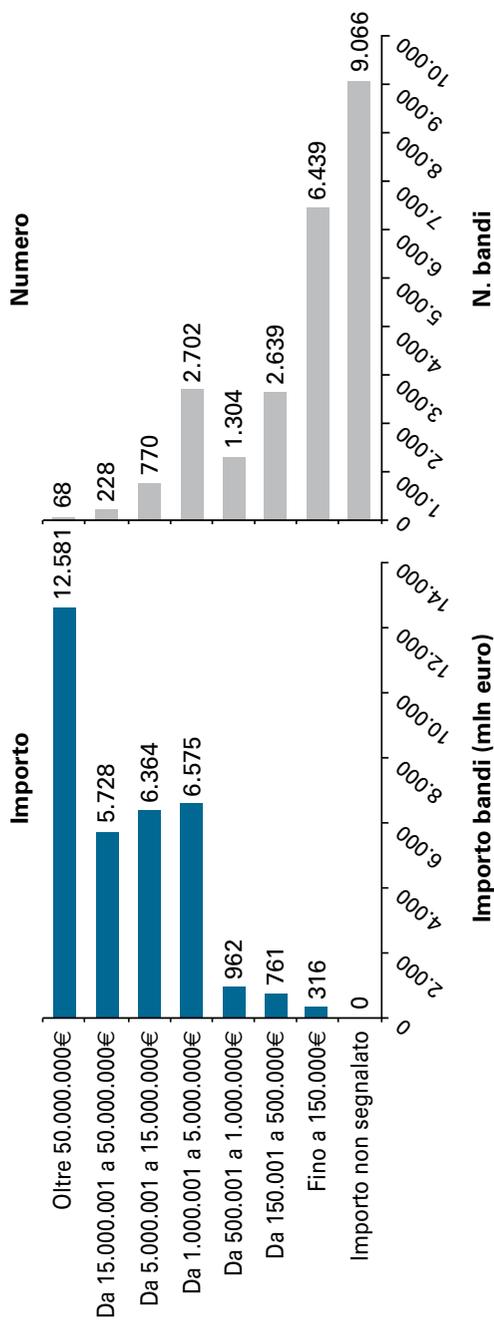
Nell'intero periodo 2002-2016 il mercato del PPP dei comuni è rappresentato da 14.150 gare di importo conosciuto del valore complessivo di 33,3 miliardi ed un importo medio di 2,35 milioni di euro. Per le restanti 9.066 gare, pari al 39% della domanda, non si conosce il valore complessivo posto a base di gara in quanto non indicato nel bando/avviso di gara.

Al netto di tali bandi emerge come la fascia con il maggiore numero di procedure attivate sia quella degli interventi che presentano una dimensione fino a 150.000 euro con 6.439 bandi che cubano in totale 316 milioni di euro complessivi, pari ad una media di poco superiore ai 49.000 euro. Seguono i 2.702 bandi di importo superiore al milione, ma inferiore ai 5.000.001 euro, ed i 2.639 bandi di importo compreso tra i 150.001 euro ed i 500.000.

I bandi di PPP comunali di importo superiore ai 50 milioni di euro sono 68 (comprensivi dei 6 *big deal* richiamati nei precedenti paragrafi) che raccolgono però oltre 12,5 miliardi di euro (con una media di 185 milioni ciascuna).

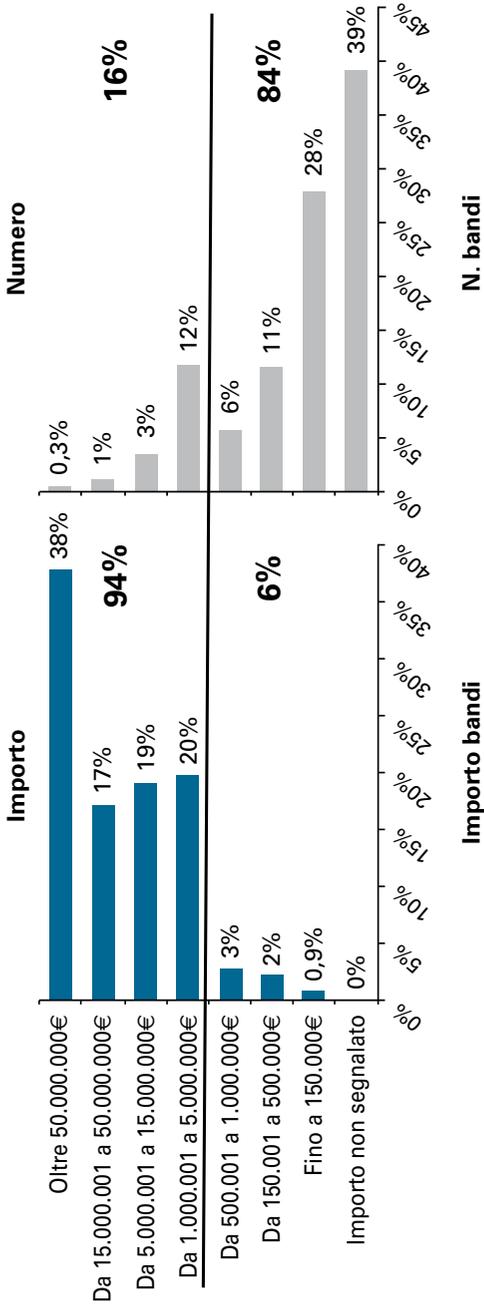
Il 92% delle procedure di importo conosciuto, pari al 26% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore ai 5 milioni di euro. Il restante 8% delle opportunità per il 74% degli importi riguarda invece iniziative di importo superiore ai 5 milioni di euro. In questo ambito si distinguono i grandi contratti di importo superiore a 50 milioni di euro, che rappresentano solamente lo 0,5% delle iniziative ma che, allo stesso tempo, pesano per il 38% sul valore complessivo del mercato del PPP.

Figura 1. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Figura 2. Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Complessivamente, i bandi con importo inferiore alla media, pari a 2,3 miliardi di euro, rappresentano l'84% dei bandi e solamente il 6% degli importi totali, mentre al converso i PPP superiori alla media rappresentano il 16% del totale dei bandi pubblicati ma, al contempo, il 94% degli oltre 33 miliardi di euro di importi banditi.

I bandi con importo sino ai 150mila euro, che rappresentano il 28% dei bandi complessivamente pubblicati dal 2002 ad oggi, sono stati oggetto di un'evoluzione nel corso degli anni che li ha visti passare dal 17% nel primo ciclo di riforme, sino al 28% dell'ultimo ciclo, passando dal 32% del ciclo dell'assestamento normativo. Allo stesso tempo è cresciuto il loro peso sul totale degli importi anche se con percentuali ridotte (0,4% nel primo ciclo, 1% nel secondo e nel terzo ciclo), in linea con il dato 2002-2016 dello 0,9%. Quello che si può osservare, a livello generale, è come al crescere della classe di importo dei bandi si registrino due trend contrapposti:

- una crescita del peso di ciascuna classe sul totale degli importi, che passa dal 2% dei bandi fino a 500mila euro, al 20% dei bandi fino a 5 milioni di euro, sino ad arrivare al 38% dei bandi di importo superiore ai 50 milioni;
- un calo della rilevanza in termini quantitativi; il peso sul totale delle procedure, infatti, passa dall'11% dei bandi sino a 500mila euro allo 0,3% dei bandi superiori ai 50 milioni.

Il trend che è opportuno porre in evidenza è quello dei bandi di importo superiore ai 500.000 euro che fanno registrare, indistintamente, un calo ininterrotto tra il primo e l'ultimo ciclo di riforme. L'intensità di tale calo è minore nei bandi di importo inferiore (superiori a 500.000 euro e minori/uguali al milione), per crescere con riferimento ai bandi di importo maggiore. Si osserva, infatti, un calo del peso dei bandi di importo compreso tra 1.000.001 di euro e 5 milioni di euro del 44% (scendono dal 18% al 10% sul totale) e un calo dei bandi superiori a 50 milioni del 67% (dallo 0,6% allo 0,2%). Per quanto concerne gli importi, invece, è possibile mettere in luce un'evoluzione parzialmente differente che vede la crescita, nei tre cicli di riforma, del peso di tutte le fasce dei bandi di importo fino ai 5 milioni di euro,

che passano da un'incidenza complessiva del 20% al 28%, ed un calo dal 79% al 72% dei bandi superiori a tale importo. In questi due trend è possibile evidenziare la crescita dei bandi tra i 150.001 e i 500.000 euro che, pur nell'esiguità del peso, crescono dall'1% al 3% nel corso dei tre cicli di riforma e la fascia di PPP che supera i 5 milioni sino ai 15 milioni (inclusi) che, al contrario, cala dal 20% al 18%, rappresentando il calo di maggiore intensità tra i bandi superiori ai 5 milioni di euro.

Tabella 1. Mercato PPP dei comuni, numero e importo bandi di gara pubblicati (valori percentuali), per classe di importo, per cicli di riforma

Classe di importo	Numero bandi (%)			Importo bandi (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Importo non segnalato	40%	31%	44%	0%	0%	0%
Fino a 150.000 euro	17%	32%	28%	0,4%	1%	1%
Da 150.001 a 500.000 euro	10%	14%	10%	1%	3%	3%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	7%	6%	5%	2%	3%	3%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	18%	12%	10%	17%	21%	21%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	6%	3%	2%	20%	19%	18%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	2%	1%	0,7%	17%	19%	16%
Oltre 50.000.000 euro	0,6%	0,2%	0,2%	42%	34%	38%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

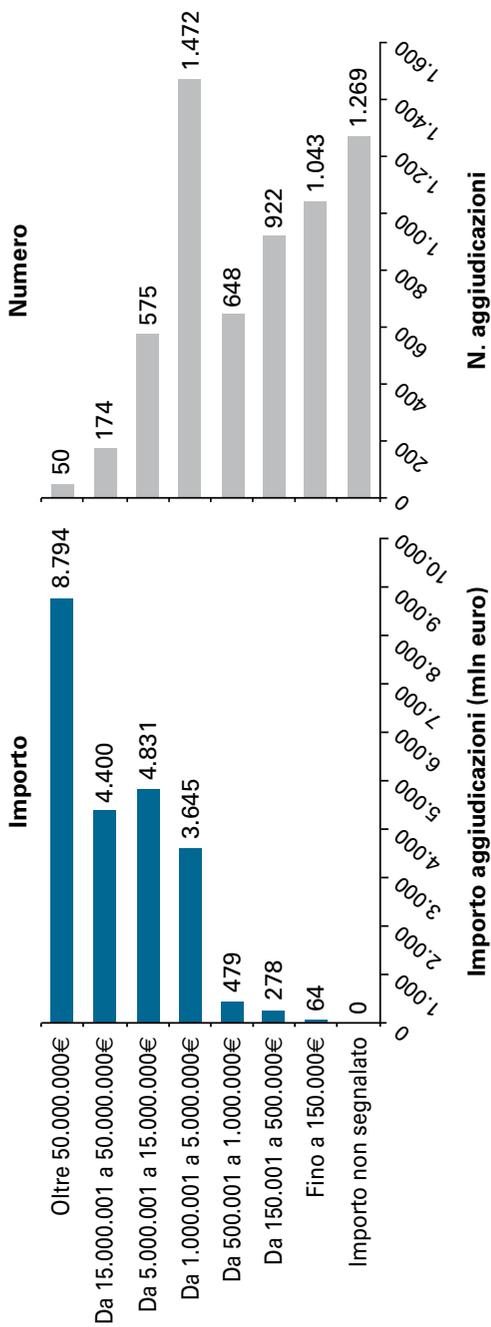
3.5.2 Aggiudicazioni PPP per classe di importo

Approfondendo le aggiudicazioni avvenute nel periodo 2002-2016 è possibile osservare, al netto degli importi non segnalati, come la maggior frequenza si rilevi in corrispondenza della fascia di importo 1.000.001-5.000.000, con 1.472 aggiudicazioni. Seguono, in linea con quanto avviene per i bandi pubblicati, le 1.043 aggiudicazioni di importo fino a 150.000 euro, le 922 di importo superiore ai 150.000 euro sino ai 500.000 euro, via via calando al crescere degli importi dell'aggiudicazione sino alle 50 aggiudicazioni di valore superiore ai 50 milioni di euro.

Per quanto riguarda il valore complessivo, la fascia più rappresentata è quella dei bandi superiori ai 50 milioni di euro con 8.794 milioni di euro su 22.491 milioni totali, per un valore medio di 176 milioni per aggiudicazione, segue la fascia di PPP tra i 5 milioni di euro (esclusi) ed i 15 milioni (inclusi), che raccoglie 4,8 miliardi di euro (8 milioni in media per operazione), e la fascia 15.000.001-50.000.000 euro che raccoglie 4,4 miliardi di euro (25 milioni in media per operazione).

Nel complesso risulta marginale l'impatto delle aggiudicazioni di importo minore/uguale al milione di euro, rappresentati in larga parte dalle 648 gare afferenti alla fascia 500.001-1.000.000 euro, che cubano complessivamente 479 milioni di euro e dalle 922 gare comprese tra 150.001 e 500.000 euro, il cui valore aggiudicato ammonta a 278 milioni di euro. Esiguo, infine, è il peso delle aggiudicazioni delle gare di importo inferiore ai 150.000 euro che non superano i 64 milioni di euro, con una media di circa 61.000 euro per aggiudicazione.

Figura 3. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori assoluti), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Il valore medio delle aggiudicazioni ammonta a 4,06 milioni di euro al di sotto dei quali, come si osserva dalla successiva Figura 4 trova spazio il 63% delle gare e il 4% degli importi aggiudicati, mentre il rimanente 37% delle aggiudicazioni e il corrispondente 96% degli importi si pone al di sopra della media.

La fascia di importo che fa registrare il maggior peso percentuale in termini di aggiudicazioni è quella relativa ai bandi di importo superiore a 1 milione e fino ai 5 milioni di euro (24% medio sul periodo 2002-2016) che ha fatto registrare, nei tre cicli di riforma, un'evoluzione negativa passando dal 30% del primo ciclo al 21% del 2012-2016. Al contrario la fascia che numericamente è meno rilevante è quella dei bandi superiori ai 50 milioni di euro, stabile all'1% nel corso dei tre cicli di riforme analizzati (0,8% sull'intero periodo 2002-2016).

Tra le due fattispecie varia notevolmente il peso degli importi aggiudicati: se nel primo caso, infatti, il 24% delle aggiudicazioni ha rappresentato, in media, il 16% degli importi, frutto di uno sviluppo altalenante nel corso dei tre cicli di riforma (è passato infatti dal 16% del primo ciclo, al 17% del secondo, al 15% del terzo), nel secondo caso le gare superiori ai 50 milioni di euro, che rappresentano in media il 39% degli importi, sono state oggetto di una decisa crescita tra il secondo e il terzo periodo. Nel primo ciclo di riforme di avvio normativo, infatti, il valore aggiudicato ammontava al 36%, sceso nel corso del secondo ciclo al 35%, per crescere nel corso del periodo dell'affinamento finanziario, 2012-2016, al 44%.

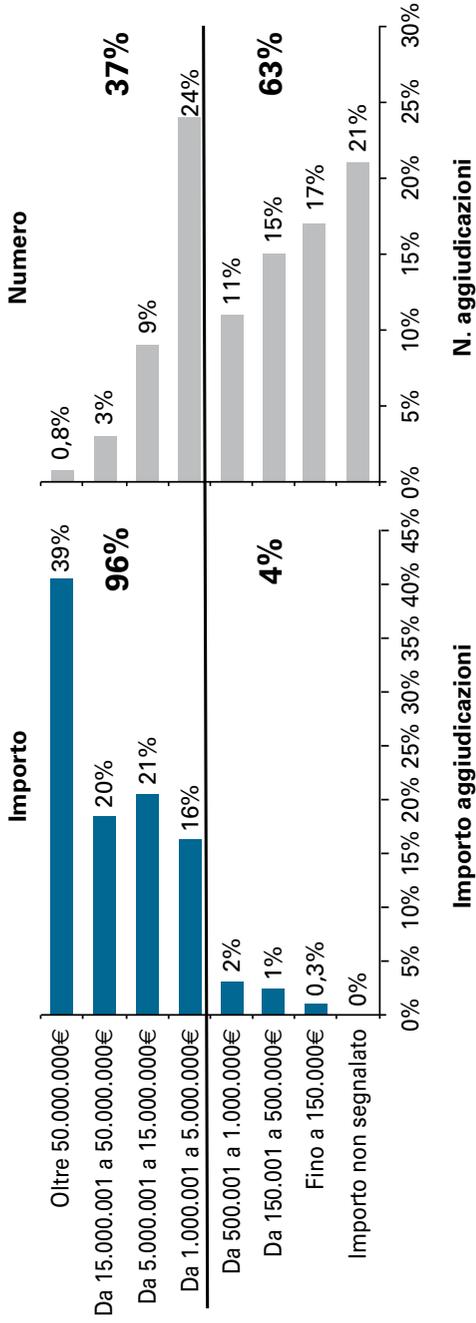
Nel complesso, con riferimento al numero delle aggiudicazioni, è opportuno segnalare come nel corso dei tre cicli di riforma sia possibile individuare differenti trend:

- uno, che interessa le aggiudicazioni fino ai 150.000 euro che crescono ininterrottamente nel corso dei 3 cicli di riforma (passando dall'8% al 21%);
- uno che interessa le gare con importo compreso tra i 150.001 euro ed un milione che, dopo una crescita nel secondo periodo di riforma (passando complessivamente dal 21% al 29%), fa registrare un calo complessivo al 25%;

La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato

- uno che interessa le gare superiori al milione di euro, ma di importo minore/uguale ai 50 milioni, che calano costantemente rispetto al ciclo 2002-2007, sia nel secondo ciclo di riforme (dal 48% al 37%), sia nel terzo ed ultimo ciclo (dal 37% al 31%);
- un ultimo che riguarda le opere superiori ai 50 milioni di euro, che permangono costantemente intorno all'1%.

Figura 4. Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, somma 2002-2016



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

Analizzando, invece, il trend dell'importo delle aggiudicazioni è possibile porre in evidenza:

- la crescita costante, nei tre cicli di riforme, degli importi relativi alle aggiudicazioni di importo fino ad un milione di euro che, seppur con riferimento a percentuali esigue, crescono dal 2,1% del ciclo 2002-2007 al 3,4% del ciclo 2012-2016;
- l'andamento tendenzialmente decrescente dell'importo delle aggiudicazioni tra un milione di euro (escluso) e 50 milioni (dal 61% di peso sul totale al 51%);
- il trend delle aggiudicazioni di importo superiore ai 50 milioni di euro che dopo un periodo 2008-2011 in calo rispetto al precedente (dal 36% al 35%), crescono di peso nel periodo 2012-2016 arrivando al 44% degli importi aggiudicati.

Tabella 2. Mercato PPP dei comuni, numero e importo aggiudicazioni (valori percentuali), per classe di importo, per cicli di riforma

Classe di importo	Numero aggiudicazioni (%)			Importo aggiudicazioni (%)		
	2002-2007	2008-2011	2012-2016	2002-2007	2008-2011	2012-2016
Importo non segnalato	22%	17%	23%	0%	0%	0%
Fino a 150.000 euro	8%	17%	21%	0,1%	0,3%	0,4%
Da 150.001 a 500.000 euro	11%	17%	15%	1%	1%	1%
Da 500.001 a 1.000.000 euro	10%	12%	10%	1%	2%	2%
Da 1.000.001 a 5.000.000 euro	30%	25%	21%	16%	17%	15%
Da 5.000.001 a 15.000.000 euro	14%	9%	8%	24%	21%	20%
Da 15.000.001 a 50.000.000 euro	4%	3%	2%	21%	22%	16%
Oltre 50.000.000 euro	1%	1%	1%	36%	35%	44%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%

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

In conclusione emerge quindi come i bandi e le aggiudicazioni relativi ai PPP comunali siano estremamente frammentati dal punto di vista numerico in diverse migliaia di gare che non riescono a raggiungere percentuali di rilievo. Al contrario, pochi grandi bandi, assorbono la quasi totalità del mercato del PPP facendo registrare *performance* nettamente migliori in termini di aggiudicazioni.

3.6 I tempi e le cause di fallimento dei bandi dei comuni

3.6.1 Tempi medi di aggiudicazione

Come evidenziato in precedenza tra le cause del *gap* infrastrutturale del nostro Paese sono da annoverarsi le tempistiche, spesso eccessive, intercorrenti tra pubblicazione del bando e aggiudicazione. Questo fattore critico si configura quale elemento lesivo anche del mercato del PPP in quanto ad una maggiore dilazione dell'aggiudicazione rispetto alla gara corrisponderanno maggiori rischi di progetto a carico del soggetto privato che verranno quantificati nella remunerazione attesa e, in ultima istanza, comporteranno maggiori oneri a carico della collettività, una minore convenienza del ricorso al PPP con una perdita di importanti potenzialità e un rischio maggiore di insuccesso delle operazioni.

I dati esposti nella successiva figura, ripartiti per i tre cicli di riforma considerati nel presente volume, mettono in luce come i tempi medi di aggiudicazione siano scesi, a livello complessivo, dai 214 giorni medi del primo ciclo (2002-2007), sino ai 150 del periodo 2008-2011 e, ancora, fino a 128 del 2012-2016.

Tale dato rappresenta una media che, al suo interno considera valori molto differenti tra loro che vanno dai 114 giorni medi dei progetti di importo inferiore ai 5 milioni di euro, fino ai 213 giorni dei contratti di importo superiore ai 5 milioni per l'ultimo ciclo di riforma.

Si tratta di tempistiche oggetto, in entrambi i casi, di importanti riduzioni nel corso degli ultimi quindici anni. Il dato relativo alle tempistiche di aggiudicazione delle gare di importo inferiore ai 5 milioni si è ridotto dai 164 giorni del 2002-2007 ai 114 dell'ultimo quinquennio, mentre i 213 giorni dei PPP superiori ai 5 milioni di euro sono frutto di un'evoluzione che ha visto calare il dato dai 322 giorni del periodo 2002-2007 ai 262 del periodo successivo (2008-2011).

Approfondendo, per le due categorie di importo, le tempistiche medie di aggiudicazione connesse alle differenti formule contrattuali emerge come le concessioni di lavori, nei contratti inferiori ai 5 milioni di euro,

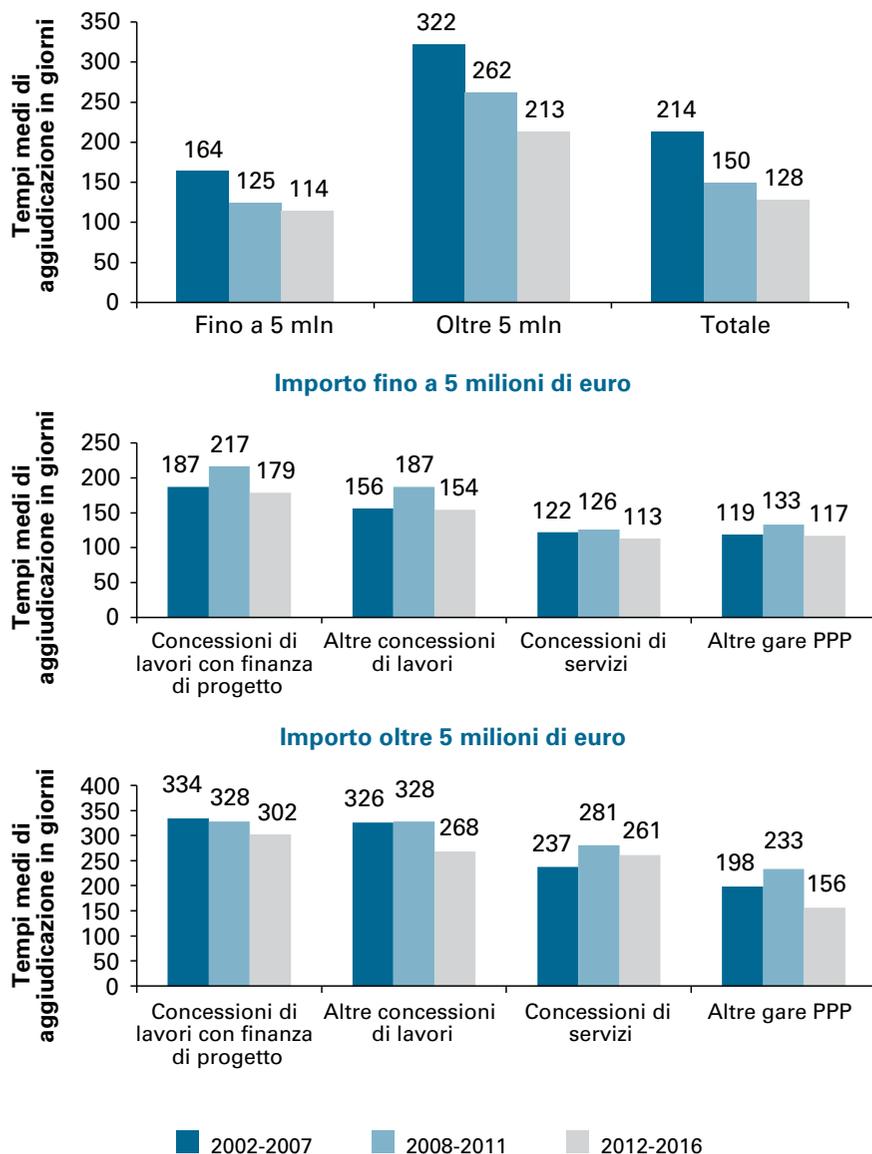
facciano registrare tempistiche medie più elevate rispetto alle concessioni di servizi ed alle altre forme di PPP. In particolare le concessioni per lavori con finanza di progetto fanno registrare tempistiche medie di aggiudicazione (nel periodo 2012-2016) di 179 giorni, mentre per il medesimo periodo le altre concessioni di lavori presentano tempistiche di 154 giorni. Le tempistiche relative a concessioni di servizi e altre gare di PPP presentano valori più contenuti, rispettivamente 113 e 117 giorni.

Per quanto riguarda i contratti di valore superiore ai 5 milioni di euro il trend evolutivo messo in luce è parzialmente disomogeneo per le diverse tipologie contrattuali. Infatti, le concessioni di lavori, sia realizzate con la finanza di progetto sia non realizzate con tale modalità, hanno fatto registrare nei diversi cicli una tendenziale riduzione dei tempi medi: dai 334 e 326 giorni rispettivi del primo ciclo di riforme, ai 328 giorni per entrambe le categorie nel secondo ciclo ed ai 302 e 268 giorni nell'ultimo ciclo.

Le concessioni di servizi, invece, hanno visto un netto incremento tra il periodo 2002-2007 (237 giorni) e il periodo 2008-2011 (281 giorni), per poi scendere a 261 giorni nell'ultimo quinquennio, in calo rispetto al periodo precedente, ma in netta crescita rispetto al primo periodo.

Da ultimo la categoria residuale relativa agli altri PPP con importo superiore ai 5 milioni di euro ha visto le tempistiche di aggiudicazione crescere da 198 giorni a 233 giorni tra il primo ciclo e il secondo, salvo poi scendere a 156 durante il 2012-2016.

Figura 1. Mercato PPP dei comuni per cicli di riforma, tempi medi di aggiudicazione per classe di importo e procedura (giorni)



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

3.6.2 Cause di fallimento dei bandi

La figura successiva pone in evidenza, sia con riferimento al numero di procedimenti che con riferimento agli importi, lo stato dei procedimenti attivati in ciascun anno dal 2002 ad oggi.

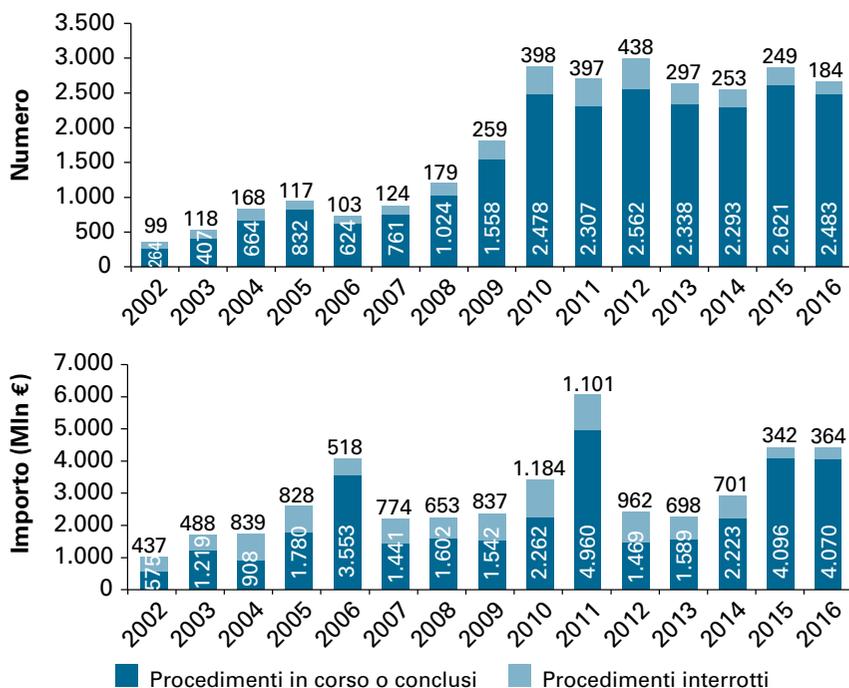
Il numero complessivo di bandi di gara attivati dai comuni nei 15 anni considerati è di 26.599. Di questi bandi risulta che 23.216 sono procedimenti in corso o conclusi, mentre 3.383 risultano interrotti per varie cause. Si tratta nello specifico di bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate.

Analizzando l'evoluzione del numero di procedimenti interrotti sul totale dei procedimenti attivati nell'anno emerge un calo che ha portato, anche grazie ad economie esperienziali e alla diffusione del *know how*, il rapporto tra procedimenti interrotti e procedimenti avviati dal 27% del 2002, quando a fronte di 363 procedimenti avviati i bandi interrotti sono stati 99, fino al 7% del 2016 quando, a fronte di 2.667 procedure che hanno preso il via, le interruzioni sono state 184.

In termini di importi in gara il valore complessivo delle 26.599 iniziative censite nei quindici anni considerati è pari a oltre 44 miliardi di euro. Di questi, 10,7 miliardi di euro, pari al 24%, riguarda i procedimenti interrotti e circa 33,3 miliardi i procedimenti in corso o conclusi.

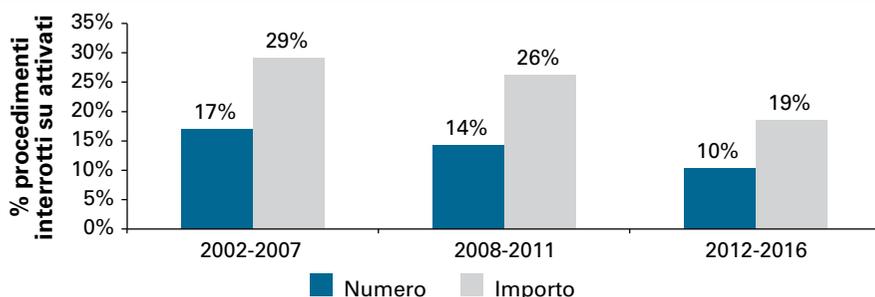
L'analisi delle interruzioni riferibili ai tre cicli di riforma mette in luce una maggiore incidenza dei procedimenti interrotti nel ciclo dell'avviamento normativo, con una percentuale del 17% contro il 14% del ciclo relativo all'assestamento normativo e il 10% dell'ultimo ciclo di riforme, quello di affinamento finanziario. Si osserva una dinamica simile anche per ciò che concerne gli importi: l'incidenza percentuale passa dal 29% del periodo 2002-2007 al 19% del periodo più recente.

Figura 2. Mercato PPP dei comuni, procedimenti attivati (numero ed importo) per stato del procedimento, 2002-2016



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

Figura 3. Mercato PPP dei comuni, incidenza percentuale procedimenti interrotti su attivati (numero ed importo), per cicli di riforma

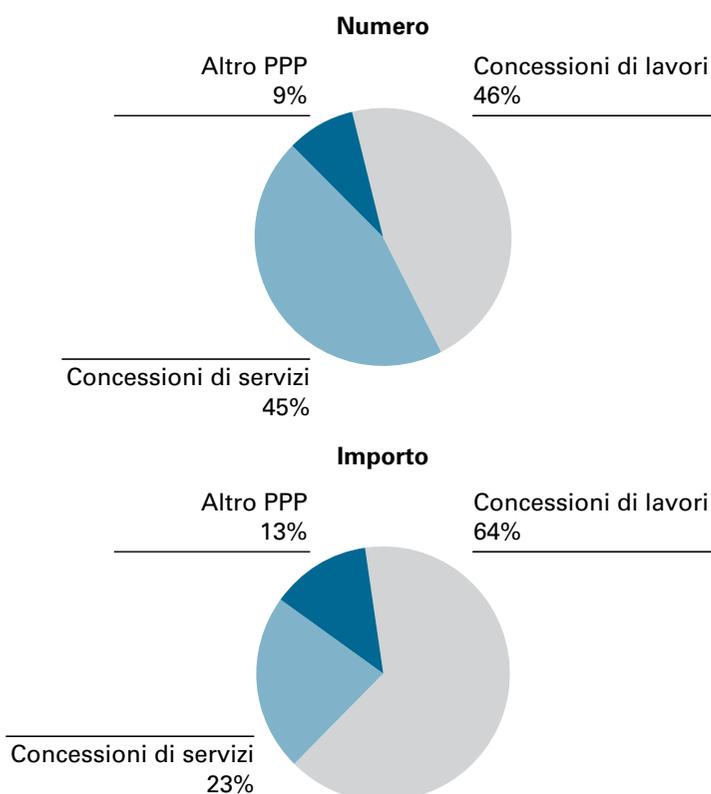


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

Sul totale delle procedure attivate dal 2002 al 2016 le procedure interrotte hanno interessato per il 45% le concessioni di servizi e per il 46% le concessioni di lavori. Il restante 9% delle procedure interrotte ha interessato le altre procedure di PPP.

L'analisi per importo, invece, mette in luce come il 64% degli importi relativi alle procedure interrotte sia imputabile alle concessioni di lavori, mentre le procedure interrotte di concessioni di servizi rappresentano il 23% del totale. Il rimanente 13% è il valore delle procedure interrotte attribuibile ad altre forme di PPP.

Figura 4. Mercato PPP dei comuni, procedimenti interrotti per procedura (numero ed importo), somma 2002-2016

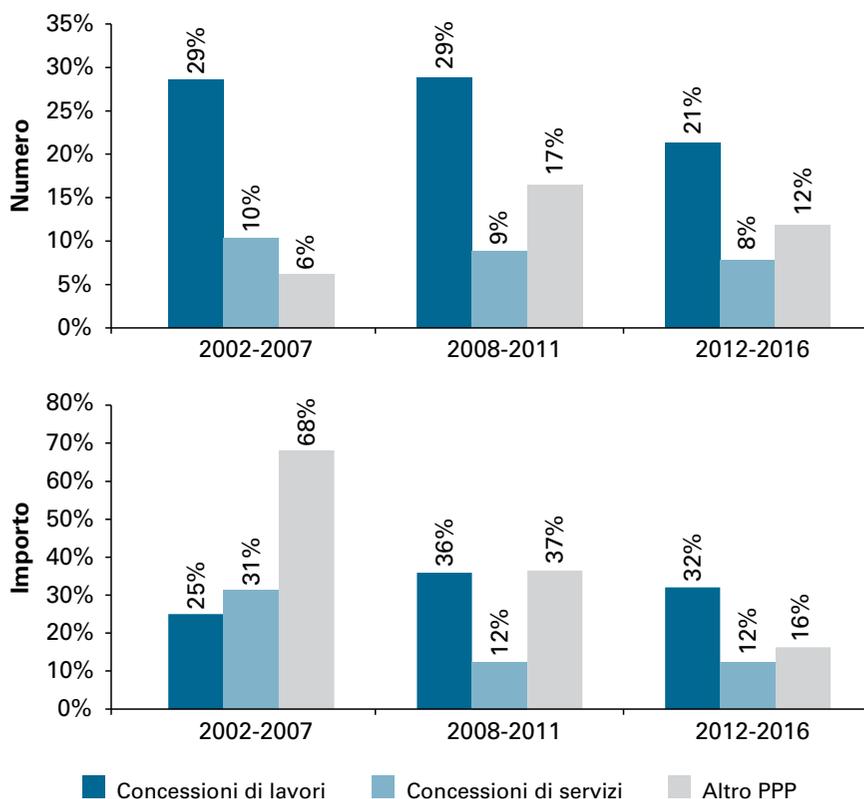


Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

L'incidenza dei procedimenti interrotti risulta più elevata tra le concessioni di lavori con valori che variano tra il 29% dei primi due cicli di riforma e il 21% dell'ultimo ciclo.

Le altre procedure di PPP, negli ultimi due cicli di riforma, hanno delle percentuali di procedimenti interrotti su attivati maggiore rispetto alle concessioni di servizi. Una situazione rovesciata rispetto al primo ciclo di riforma in cui il rapporto bandi interrotti su attivati risultava maggiore per le concessioni di servizi (10% vs 6%).

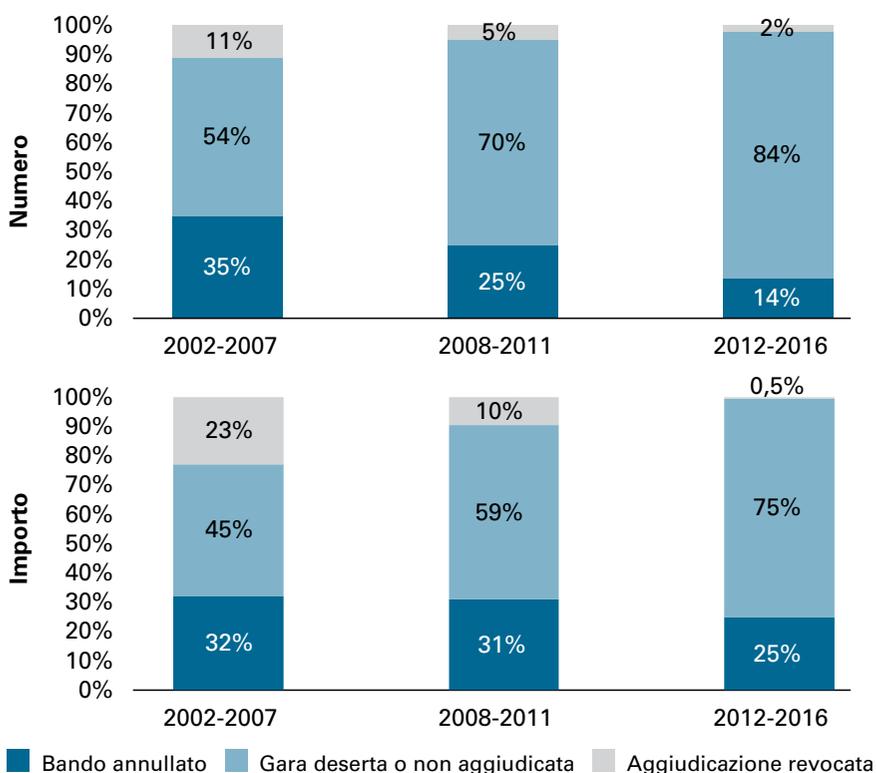
Figura 5. Mercato PPP dei comuni, incidenza percentuale procedimenti interrotti su attivati (numero ed importo), per procedura, per cicli di riforma



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

In tutti i cicli di riforma la principale causa di interruzione delle procedure di affidamento riscontrata tra i 3.383 procedimenti interrotti è riconducibile a gare dichiarate deserte o gare per le quali non sono pervenute offerte, o non aggiudicate per mancanza di offerte valide. Nel ciclo più recente tale causa rappresenta il motivo dell'interruzione di poco meno dell'85% dei procedimenti che non hanno avuto seguito.

Figura 6. Mercato PPP dei comuni, procedimenti interrotti per causa (numero ed importo), per cicli di riforma



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

Appendice

Tabella A.1 I contratti monitorati dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, per procedura

Contratti PPP Monitorati	Procedura	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) e D.Lgs. 163/2006 art. 153 commi 1-14
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) e D.Lgs. 163/2006 art. 153 comma 15
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) e D.Lgs. 163/2006 art. 153 commi 16-18
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) e D.Lgs. 163/2006 art. 153 comma 19
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) e art. 183 commi 1-14
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) e art. 183 commi 15-20
Concessione di valorizzazione	Concessione di lavori	Art. 3-bis D.L. n. 351/2001 convertito dalla L. n. 410/2001 e s.m.i.
Altre concessione di lavori	Concessione di lavori	D.Lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera uu) e concessioni demaniali marittime
Concessione di servizi - Finanza di progetto - D.Lgs. 50/2016 art. 183 commi 15-20	Concessione di servizi	D.Lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv) e art. 183 commi 15-20
Altre concessione di servizi	Concessione di servizi	D.Lgs. 50/2016 art. 3 comma 1, lettera vv) e concessioni demaniali marittime
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
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 scampito	Altre gare di PPP	D.Lgs. 50/2016 - Art. 1, comma 2, lettera e)
Programmi di riqualificazione urbana	Altre gare di PPP	Programmi edili, contratti di quartiere, e altri programmi di RU
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
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 A.2 Dettaglio delle tipologie di opere, per settore

Settore	Tipologia di opera
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	Interventi complessi di riqualificazione di porzioni di territorio urbano o di aree dismesse.
Edilizia sanitaria	Ospedali, poliambulatori, residenze sanitarie assistenziali e altre strutture per l'assistenza sanitaria e sociale.
Edilizia scolastica	Asili nido, scuole dell'infanzia, scuole primaria e secondaria, università, parchi scientifici e altre strutture per l'istruzione e la formazione.
Strutture cimiteriali	Cimiteri e illuminazione votiva.
Impianti sportivi	Impianti sportivi, stadi, centri sportivi polifunzionali, palazzetti dello sport, piscine, aree sportive attrezzate.
Strutture ricettive	Alberghi, motel, case vacanza, campeggi, ostelli, villaggi, strutture termali, ecc.
Parcheggi	Strutture e aree per la sosta.
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	Centrali e impianti per la produzione di energia elettrica e termica, reti di teleriscaldamento, reti gas, illuminazione pubblica, reti e impianti di telecomunicazione.
Ambiente	Servizio idrico integrato, reti idriche, fognarie e impianti di depurazione, impianti di smaltimento rifiuti compresi termovalorizzatori.
Trasporti	Strade e autostrade, metropolitane, aeroporti, eliporti, cabinovie, altre infrastrutture e impianti per il trasporto di persone e cose.
Porti e logistica	Approdi turistici (porti turistici, marine, porticcioli, ecc.), porti commerciali, porti di pesca, interporti, autoporti, altre strutture per la logistica.
Altro	Interventi per la manutenzione del territorio, cave, materiale litoido, taglio bosco, altro.

Fonte: Cresme Europa Servizi

Tabella A.3 Mercato PPP dei comuni, bandi di gara pubblicati, 2002-2016

Anni	Numero bandi		Importo bandi (Mln €)		
	Totale	di cui big deal	Totale	di cui big deal	di cui al netto dei big deal
2002	264	0	575	0	575
2003	407	0	1.219	0	1.219
2004	664	0	908	0	908
2005	832	1	1.780	503	1.277
2006	624	1	3.553	1.700	1.853
2007	761	0	1.441	0	1.441
2008	1.024	0	1.602	0	1.602
2009	1.558	0	1.542	0	1.542
2010	2.478	0	2.262	0	2.262
2011	2.307	2	4.960	2.047	2.912
2012	2.562	0	1.469	0	1.469
2013	2.338	0	1.589	0	1.589
2014	2.293	0	2.223	0	2.223
2015	2.621	1	4.096	1.369	2.727
2016	2.483	1	4.070	665	3.405
Somma 2002-2016	23.216	6	33.286	6.285	27.001

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

Anni	Comuni		Altri committenti		Totale	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
2002	264	575	67	849	331	1.424
2003	407	1.219	106	2.548	513	3.767
2004	664	908	136	1.228	800	2.136
2005	832	1.780	134	3.632	966	5.412
2006	624	3.553	158	4.842	782	8.394
2007	761	1.441	187	3.388	948	4.828
2008	1.024	1.602	268	4.095	1.292	5.697
2009	1.558	1.542	294	3.235	1.852	4.777
2010	2.478	2.262	513	5.076	2.991	7.338
2011	2.307	4.960	480	4.686	2.787	9.646
2012	2.562	1.469	452	5.680	3.014	7.148
2013	2.338	1.589	514	2.477	2.852	4.065
2014	2.293	2.223	793	1.454	3.086	3.676
2015	2.621	4.096	713	3.107	3.334	7.203
2016	2.483	4.070	704	9.248	3.187	13.318
Somma 2002-2016	23.216	33.286	5.519	55.544	28.735	88.830

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

Tabella A.5 Mercato PPP dei comuni, aggiudicazioni, 2002-2016

Anni	Numero aggiudicazioni		Importo aggiudicazioni (Mln €)		
	Totale	di cui big deal	Totale	di cui big deal	di cui al netto dei big deal
2002	78	0	134	0	134
2003	108	0	443	0	443
2004	189	0	669	0	669
2005	320	0	1.423	0	1.423
2006	200	1	1.260	503	757
2007	240	0	1.740	0	1.740
2008	400	0	1.470	0	1.470
2009	489	0	1.545	0	1.545
2010	601	0	1.520	0	1.520
2011	736	1	3.435	1.700	1.735
2012	586	1	3.104	1.245	1.859
2013	690	1	1.785	802	983
2014	530	0	945	0	945
2015	491	0	1.484	0	1.484
2016	495	0	1.533	0	1.533
Somma 2002-2016	6.153	4	22.491	4.251	18.240

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

Anni	Comuni		Altri committenti		Totale	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)
2002	78	134	16	555	94	689
2003	108	443	30	1.717	138	2.160
2004	189	669	40	291	229	960
2005	320	1.423	50	3.912	370	5.335
2006	200	1.260	50	1.868	250	3.128
2007	240	1.740	79	3.821	319	5.562
2008	400	1.470	112	1.299	512	2.769
2009	489	1.545	120	4.969	609	6.514
2010	601	1.520	147	4.333	748	5.853
2011	736	3.435	154	2.992	890	6.427
2012	586	3.104	179	1.102	765	4.206
2013	690	1.785	118	1.450	808	3.235
2014	530	945	228	6.707	758	7.652
2015	491	1.484	164	1.639	655	3.123
2016	495	1.533	131	5.602	626	7.135
Somma 2002-2016	6.153	22.491	1.618	42.257	7.771	64.748

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

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale

Piazza San Lorenzo in Lucina 26
00186 Roma
Tel. 06.688161
Fax 06.68816268
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

