

Relazione speciale

Partenariati pubblico-privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Oskar Herics, Membro della Corte, coadiuvato da: Thomas Obermayr, capo di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Enrico Grassi, capoincarico; Guido Fara, Di Hai, Svetoslav Hristov, Maria del Carmen Jiménez, Chrysoula Latopoulou e Maria Ploumaki, auditor.



Da sinistra a destra: Guido Fara, Di Hai, Thomas Obermayr, Enrico Grassi, Oskar Herics, Chrysoula Latopoulou, Svetoslav Hristov, Pietro Puricella

INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I V
Introduzione	1 - 19
Cos'è un PPP?	1 - 4
Motivi per attuare PPP	5 - 6
Il mercato europeo dei PPP	7 - 8
PPP e fondi UE	9 - 19
Estensione e approccio dell'audit	20 - 23
Osservazioni	24 - 76
I progetti di PPP sottoposti a audit hanno consentito di attuare le politiche con maggiore rapidità e potevano potenzialmente garantire buoni standard di funzionamento e manutenzione, ma non sono sempre stati efficaci nell'ottenere i potenziali vantaggi	24 - 46
L'opzione PPP ha consentito alle autorità pubbliche di appaltare piani infrastrutturali su vasta scala attraverso un'unica procedura	25 - 27
L'appalto di grandi progetti di PPP ha aggravato il rischio di concorrenza insufficiente e in alcuni casi ha fatto registrare notevoli ritardi	28 - 32
La maggior parte dei progetti sottoposti a audit ha fatto registrare notevoli ritardi nella costruzione e superamenti dei costi	33 - 40
La maggior parte dei progetti sottoposti a audit è potenzialmente in grado di mantenere standard validi di servizio e manutenzione	41 - 43
I PPP non hanno impedito al partner pubblico di avere un ottimismo eccessivo in merito alla domanda e all'utilizzo futuri dell'infrastruttura pianificata	44 - 46
Ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo sono in parte da addebitare all'inadeguatezza delle analisi e degli approcci	47 - 59
Per la maggior parte dei progetti sottoposti a audit, l'opzione PPP è stata scelta senza analisi comparative preliminari da cui emergesse che si trattava della scelta che ottimizzasse il rapporto tra benefici e costi	48 - 53

La ripartizione dei rischi è stata spesso inadeguata, e ciò ha comportato minori incentivi o una eccessiva esposizione al rischio per il partner privato	54 - 56
I contratti di PPP di lunga durata sono poco adatti al rapido ritmo dei mutamenti tecnologici	57 - 59
Il quadro istituzionale e normativo non è ancora adatto ai progetti di PPP sostenuti dall'UE	60 - 76
Pur avendo esperienza nell'ambito dei PPP, non tutti gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte dispongono di un quadro istituzionale e giuridico ben articolato	61 - 63
Nonostante le implicazioni a lungo termine dei PPP, gli Stati membri visitati non hanno elaborato una strategia chiara per il loro impiego	64 - 68
La combinazione tra finanziamenti UE e PPP comporta incertezze e requisiti ulteriori	69 - 71
La possibilità di registrare i progetti PPP come voci fuori bilancio rischia di compromettere la trasparenza e il rapporto benefici/costi	72 - 76
Conclusioni e raccomandazioni	77 - 92
I progetti PPP sottoposti a audit non sono sempre stati efficaci nel concretizzare i rispettivi vantaggi attesi	79 - 81
Ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo sono in parte da addebitare all'inadeguatezza delle analisi e degli approcci	82 - 84
Il quadro istituzionale e normativo non è ancora adatto ai progetti PPP sostenuti dall'UE	85 - 92
Allegato I	– PPP sostenuti dall'UE per il periodo 2000-2014, in milioni di euro, per paese
Allegato II	– Principali difficoltà emerse nell'utilizzo di PPP a finanziamento misto, nel periodo 2007-2013, e modifiche apportate al regolamento recante disposizioni comuni per il 2014-2020
Allegato III	– Progetti sottoposti a audit
Allegato IV	– Progetti di partenariati pubblico-privato – Panoramica dei potenziali benefici e rischi rispetto alle osservazioni di audit, per quanto riguarda l'estensione dell'audit

Risposte della Commissione

GLOSSARIO

Amministrazioni aggiudicatrici: le amministrazioni aggiudicatrici sono enti od organismi di diritto pubblico statali, regionali o locali che devono applicare le direttive sugli appalti pubblici per contratti pubblici e concorsi di progettazione.

Appalto pubblico: processo con cui enti pubblici nazionali, regionali e locali, o organismi di diritto pubblico, acquistano prodotti, servizi e opere pubbliche quali strade e edifici. Le imprese private sono anch'esse soggette a norme e/o principi in materia di appalti pubblici ogni volta che realizzano appalti prevalentemente finanziati con fondi pubblici.

Autorità di gestione: un'autorità pubblica nazionale, regionale o locale (o qualsiasi altro organismo pubblico o privato) designata dallo Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti.

Centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC): sostenuto dalla BEI, opera in collaborazione con gli Stati membri per monitorare lo sviluppo del mercato dei PPP settoriali e nazionali e coadiuva il potenziamento delle capacità delle istituzioni di gestire PPP nelle amministrazioni nazionali.

Chiusura finanziaria: il momento in cui, per un PPP, tutti gli accordi di finanziamento sono stati firmati e tutte le condizioni richieste da tali accordi sono state soddisfatte. Consente di avviare il flusso delle fonti di finanziamento destinate al progetto (ad esempio, crediti, capitali, sovvenzioni), rendendo così possibile iniziare l'attuazione del progetto.

Effetto leva: in relazione agli strumenti finanziari finanziati dal bilancio dell'UE e da fondi pubblici nazionali, la "leva" indica quanti euro di finanziamento (pubblico e privato) siano stati effettivamente disponibili quale sostegno finanziario ai destinatari finali per ogni euro di finanziamento pubblico (fondi pubblici dell'UE e nazionali) in dotazione allo strumento.

Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE): consistono di cinque distinti fondi miranti a ridurre le disparità fra regioni dell'UE, con quadri d'intervento fissati per il periodo di bilancio settennale del QFP. Essi sono: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il

Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Fondo di coesione (FC): il Fondo di coesione è teso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): Fondo inteso a rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea, eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla creazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano occupazione, principalmente per le imprese.

Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS): è il primo pilastro del piano di investimenti per l'Europa della Commissione, noto anche come "piano Juncker". Mira a mobilitare, nel periodo 2015-2017, almeno 315 miliardi di euro in investimenti privati e pubblici a lungo termine in tutta l'UE. Il FEIS è stato istituito in seno alla Banca europea per gli investimenti (BEI) come fondo fiduciario di durata illimitata, per finanziare le parti maggiormente a rischio dei progetti. Una garanzia fino a 16 miliardi di euro, a carico del bilancio dell'UE, compenserà il rischio aggiuntivo assunto dalla BEI. Gli Stati membri possono contribuire al FEIS. Il FEIS può finanziare progetti di interesse comune (PCI) o altri progetti di interconnessione. Al momento dell'audit, era ancora in attesa di approvazione una proposta legislativa mirante a prorogare la durata del FEIS fino alla fine del 2020, a incrementare la garanzia prestata dal bilancio UE fino a 26 miliardi di euro e a raggiungere l'obiettivo di 500 miliardi di euro di investimenti.

Gestione concorrente: metodo di esecuzione del bilancio dell'UE con il quale la Commissione delega compiti attuativi agli Stati membri, pur mantenendo la responsabilità finale.

Grande progetto: un progetto comprendente una serie economicamente indivisibile di attività che assolvono a una specifica funzione tecnica, con finalità chiaramente individuate, e il cui costo complessivo considerato al fine di determinare il contributo dei Fondi supera i 50 milioni di euro, o i 75 milioni di euro nel caso di un progetto nel settore dei trasporti. L'approvazione della Commissione è necessaria a livello di singolo progetto.

Jessica: un'iniziativa della Commissione europea, sviluppata in collaborazione con la BEI e con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB). Sostiene la rivitalizzazione urbana e lo sviluppo urbano sostenibili tramite strumenti di ingegneria finanziaria previsti dal regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione¹.

Meccanismo per collegare l'Europa (MCE): il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) fornisce, dal 2014, aiuti finanziari a tre settori: energia, trasporti e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). In queste tre aree, l'MCE individua priorità di investimento che dovrebbero essere attuate nel decennio seguente, come i corridoi dell'energia elettrica e del gas, l'uso di energie rinnovabili, i corridoi di trasporto interconnessi e modi di trasporto meno inquinanti, connessioni a banda larga ad alta velocità e reti digitali.

Periodo di programmazione: il quadro pluriennale nell'ambito del quale la spesa a titolo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione è pianificata ed eseguita.

Progetto a finanziamento misto: un progetto di PPP che combina fondi UE e mezzi di finanziamento privati.

Programma operativo (PO): un PO stabilisce le priorità e gli obiettivi specifici per uno Stato membro, nonché le modalità con cui i finanziamenti (cofinanziamenti UE e nazionali, pubblici e privati) saranno utilizzati durante un determinato periodo (generalmente sette anni) per sovvenzionare i progetti. Questi progetti devono concorrere al conseguimento di un dato numero di obiettivi specificati a livello di asse prioritario del PO. I PO possono ricevere finanziamenti dal FESR, dall'FC e/o dall'FSE. Il PO è predisposto dallo Stato membro e deve essere approvato dalla Commissione prima che possa essere eseguito qualsiasi pagamento a carico del bilancio dell'UE. I PO possono subire modifiche durante il periodo cui fanno riferimento solo previo accordo di entrambe le parti.

¹ GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25.

Public Sector Comparator (PSC): strumento di comparazione comunemente utilizzato per verificare se una proposta di investimento privato offre un rapporto tra benefici e costi migliore rispetto alla forma di appalto tradizionale.

Regolamento recante disposizioni comuni (RDC): regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio².

Reti transeuropee di trasporto (TEN-T): un insieme di infrastrutture pianificate per reti di trasporto stradale, ferroviario, aereo e marittimo/fluviale in Europa. Lo sviluppo infrastrutturale della rete TEN-T è strettamente legato all'attuazione e all'ulteriore evoluzione della politica dei trasporti dell'UE. Comprende la rete centrale e la rete globale, che dovranno essere completate rispettivamente entro il 2030 e il 2050.

Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC): le statistiche SEC vengono prodotte a livello macroaggregato per i settori delle amministrazioni pubbliche e sono utilizzate come quadro di riferimento per la politica della finanza pubblica, comprese le comunicazioni degli Stati membri in merito alla propria conformità ai criteri di Maastricht in materia di debito e disavanzo. Ai sensi del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, il SEC 2010 è applicabile a tutti gli Stati membri a partire dal settembre 2014.

Sovvenzione: contributo finanziario diretto (donazione) a carico del bilancio che finanzia azioni volte a contribuire al conseguimento di un obiettivo di una politica dell'UE o a sostenere il funzionamento di un organismo che persegue un obiettivo di interesse generale europeo o un obiettivo che costituisce parte di una politica dell'UE.

² GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320.

Strumenti finanziari: espressione generica usata per designare i contratti che stabiliscono un credito per chi li detiene nei confronti di un debitore. L'UE fornisce sostegno per tre possibili tipologie di strumenti finanziari: strumenti di capitale, di prestito e di garanzia. Gli strumenti di capitale o di prestito consistono in contratti tra un investitore e un beneficiario dell'investimento oppure tra un mutuante e un mutuatario. Le garanzie sono contratti in cui un soggetto si porta garante dei diritti di un investitore o di un mutuante.

SINTESI

I. I progetti di partenariato pubblico-privato (PPP) ricorrono sia al settore pubblico che a quello privato per fornire beni e servizi che tradizionalmente vengono offerti dal settore pubblico, allentando al contempo le rigorose restrizioni di bilancio gravanti sulla spesa pubblica. Dagli anni Novanta a oggi, 1 749 PPP, per un totale di 336 miliardi di euro, sono giunti a chiusura finanziaria nell'UE. La maggior parte dei PPP sono stati realizzati nel settore dei trasporti, che nel 2016 ha rappresentato un terzo degli investimenti dell'intero anno, davanti all'assistenza sanitaria e all'istruzione.

II. Fino a oggi, però, i fondi UE sono stati scarsamente utilizzati per i PPP. Benché per alcuni anni la politica della Commissione abbia incoraggiato il ricorso ai PPP (si pensi ad esempio alla strategia Europa 2020) come mezzo potenzialmente efficace per realizzare progetti, gli auditor della Corte hanno rilevato che nel periodo 2000-2014 solo 84 PPP, per un costo per progetti totale di 29,2 miliardi di euro, hanno ricevuto finanziamenti dell'UE per 5,6 miliardi di euro. Le sovvenzioni dei Fondi strutturali e di coesione hanno costituito la principale fonte di finanziamenti UE, seguita dagli strumenti finanziari, spesso in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI).

III. Gli auditor della Corte hanno esaminato 12 PPP cofinanziati dall'UE in Francia, Grecia, Irlanda e Spagna nei settori del trasporto su strada e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Gli Stati membri visitati rappresentavano circa il 70 % del costo totale dei progetti (29,2 miliardi di euro) relativi ai PPP sostenuti dall'UE. La Corte ha valutato se i progetti sottoposti a audit siano stati in grado di sfruttare i vantaggi che i PPP dovrebbero prevedibilmente produrre, se fossero basati su analisi valide e approcci idonei e se il rispettivo quadro istituzionale e giuridico generale degli Stati membri visitati fosse adeguato per un'attuazione riuscita dei PPP. Nel complesso, è stato riscontrato quanto segue.

- I PPP hanno consentito alle autorità pubbliche di appaltare infrastrutture di grandi dimensioni attraverso un'unica procedura, ma hanno aumentato il rischio di una concorrenza insufficiente, indebolendo quindi la posizione negoziale delle amministrazioni aggiudicatrici.

- Per i PPP nell'ambito dei quali vengono indette gare d'appalto, bisogna generalmente negoziare aspetti che non fanno normalmente parte degli appalti tradizionali, per cui occorre più tempo rispetto ai progetti tradizionali. Un terzo dei 12 progetti sottoposti a audit, con procedure d'appalto durate 5-6,5 anni, ha fatto registrare notevoli ritardi.
- Analogamente ai progetti tradizionali, anche la maggior parte dei PPP sottoposti a audit sono risultati inficiati da notevoli inefficienze, che si sono tradotte in ritardi in fase di costruzione e forti incrementi di costo. Nel complesso, sette dei nove progetti portati a termine (per un costo aggregato per progetti di 7,8 miliardi di euro) hanno subito ritardi compresi tra due e 52 mesi. Inoltre, per completare le cinque autostrade sottoposte a audit dalla Corte in Grecia e in Spagna si è reso necessario un importo supplementare di fondi pubblici di quasi 1,5 miliardi di euro, fornito per circa il 30 % (422 milioni di euro) dall'UE. A giudizio della Corte, questo importo è stato speso in maniera inefficace in termini di potenziali benefici che se ne potevano ricavare.
- Aspetto ancor più importante, in Grecia (di gran lunga il più importante destinatario di fondi UE, con il 59 % dell'importo totale a livello di UE, ossia 3,3 miliardi di euro) il costo per chilometro delle tre autostrade controllate è aumentato di una percentuale che è andata fino al 69 %, mentre contemporaneamente la portata dei progetti è stata ridotta di una percentuale che è andata fino al 55 %. Ciò è stato dovuto principalmente alla crisi finanziaria e all'inadeguata preparazione dei progetti da parte del partner pubblico, il che ha dato luogo a contratti prematuri e non abbastanza efficaci con concessionari privati.
- La vasta portata, gli elevati costi e la lunga durata del tipico PPP per infrastrutture richiedono una diligenza particolare. Gli auditor della Corte hanno invece rilevato che le analisi preliminari si fondavano su scenari eccessivamente ottimistici in merito alla domanda e all'utilizzo futuri delle infrastrutture pianificate: ne sono derivati tassi di utilizzo dei progetti inferiori alle previsioni, anche del 69 % (TIC) e del 35 % (autostrade). Tali dati non tengono conto del rischio relativo alle autostrade greche, fortemente sottoutilizzate dopo il loro completamento.

- Come nota positiva, nove progetti completati, sottoposti a audit, hanno dimostrato buoni livelli di servizio e di manutenzione e hanno il potenziale per conservare tali livelli per la rimanente durata del progetto.
- Per quasi tutti i progetti sottoposti a audit, l'opzione del PPP è stata scelta senza alcuna analisi preliminare di opzioni alternative, come il *Public Sector Comparator*; non è stato dunque dimostrato che tale opzione garantisca il miglior rapporto tra benefici e costi e tutelasse l'interesse pubblico assicurando parità di condizioni tra i PPP e gli appalti tradizionali.
- La ripartizione dei rischi tra partner pubblici e privati è stata spesso inadeguata, incoerente e inefficace, mentre gli alti tassi di remunerazione (fino al 14 %) del capitale di rischio del partner privato non sempre hanno rispecchiato i rischi sostenuti. Inoltre, quasi tutti i sei progetti TIC sottoposti a audit erano difficilmente compatibili con contratti di lunga durata, poiché soggetti a rapidi mutamenti tecnologici.

IV. Per attuare con successo i progetti PPP è necessario disporre di capacità amministrative non indifferenti, che possono scaturire solo da quadri istituzionali e normativi adeguati e da una lunga esperienza nell'attuazione di progetti PPP. La Corte ha constatato che attualmente tali capacità esistono solo in un numero limitato di Stati membri dell'UE. La situazione non corrisponde quindi all'obiettivo dell'UE di dare esecuzione alla maggior parte dei fondi UE tramite progetti a finanziamento misto, tra cui i PPP.

V. La combinazione tra finanziamenti UE e PPP comporta incertezze e requisiti aggiuntivi. Inoltre, la possibilità di registrare i progetti PPP come voci fuori bilancio è un elemento importante nella scelta dell'opzione PPP; in pratica, tuttavia, c'è il rischio che risultino compromessi il rapporto benefici/costi e la trasparenza.

La Corte formula perciò le seguenti raccomandazioni:

- a) non promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate non saranno state risolte e le seguenti raccomandazioni attuate con successo;

- b) mitigare l'impatto finanziario dei ritardi e delle rinegoziazioni sui costi dei PPP sostenuti dal partner pubblico;
- c) basare la scelta dell'opzione PPP su valide analisi comparative riguardanti le migliori opzioni di appalto;
- d) stabilire politiche e strategie chiare per i PPP;
- e) perfezionare il quadro UE per una migliore efficacia dei progetti PPP.

INTRODUZIONE

Cos'è un PPP?

1. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) definisce i partenariati pubblico-privato (PPP) come accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato, in base ai quali quest'ultimo presta e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale fisso e condividendo i rischi associati³. Quest'ampia definizione mostra che i PPP possono essere progettati per realizzare una vasta gamma di obiettivi in vari settori, come i trasporti, l'edilizia sociale e l'assistenza sanitaria, e possono essere strutturati secondo approcci differenti.
2. Per natura e risultati, i PPP non sono diversi dai progetti appaltati tradizionalmente; vi sono però alcune differenze nella gestione dei progetti e dei contratti. La differenza principale tra PPP e progetti tradizionali è la condivisione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato. In linea di principio, i rischi di un progetto PPP dovrebbero essere attribuiti alla parte più adatta a gestirli, allo scopo di realizzare un equilibrio ottimale fra trasferimento dei rischi e compensazione per la parte che li sostiene. Il partner privato è spesso responsabile per i rischi connessi a progettazione, costruzione, finanziamento, funzionamento e manutenzione dell'infrastruttura, mentre il partner pubblico si assume normalmente i rischi di regolamentazione e quelli politici.

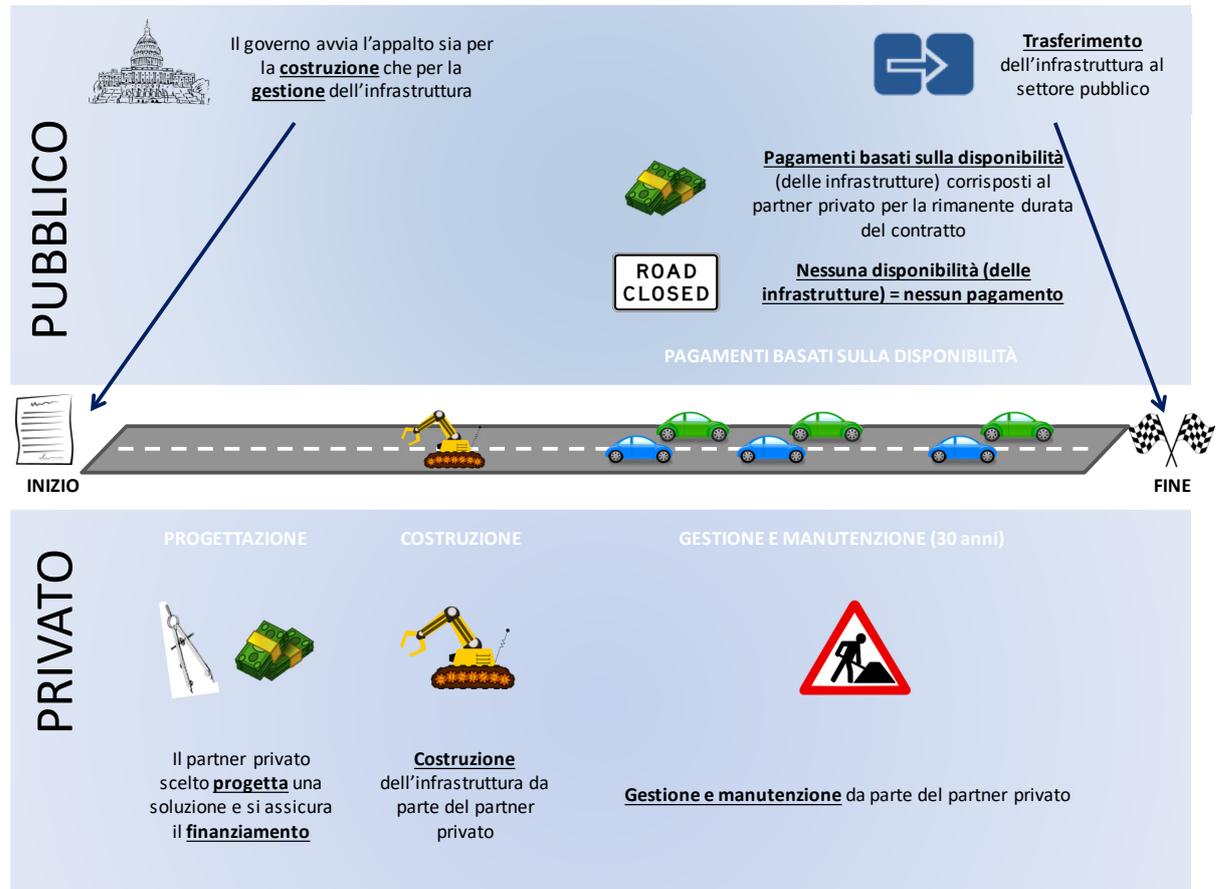
³ OCSE, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships* (Principi di governance pubblica dei partenariati pubblico-privato), 2012

3. La forma più comune di PPP è il contratto “progetto-costruzione-finanziamento-manutenzione-gestione” (*Design-Build-Finance-Maintain-Operate*, DBFMO)⁴. In questo caso, al partner privato vengono affidate tutte le fasi del progetto, dalla progettazione alla costruzione, alla gestione operativa e alla manutenzione dell’infrastruttura, compresa la raccolta dei fondi. Questa prospettiva a lungo termine viene definita “approccio basato sull’intero ciclo di vita”.

4. Il **grafico 1** contiene una rappresentazione grafica delle differenti fasi di un PPP DBFMO, in cui sono indicate le rispettive responsabilità del partner pubblico e di quello privato. Dopo il completamento della fase di costruzione, il partner pubblico inizia a pagare la parte privata per l’utilizzo del servizio. L’importo delle rate varia di solito in base alla disponibilità dell’infrastruttura (PPP basato sulla disponibilità) o al livello di utilizzo dell’infrastruttura (PPP basato sulla domanda), per garantire che gli standard qualitativi richiesti siano soddisfatti per tutto l’arco di vita del progetto.

⁴ Le tre principali categorie di PPP sono le seguenti: a) concessioni, in base alle quali normalmente gli utilizzatori finali del servizio pagano direttamente il partner privato, che non riceve una remunerazione dal settore pubblico, o ne riceve una ridotta; b) joint venture, o PPP istituzionali, in base alle quali il settore pubblico e quello privato diventano entrambi azionisti di una terza società; c) PPP contrattuali, quando il rapporto tra le parti è regolato da un contratto.

Grafico 1 – Schema di un tipico PPP DBFMO basato sulla disponibilità⁵



Fonte: Corte dei conti europea.

Motivi per attuare PPP

5. Secondo le ricerche e la letteratura in materia⁶, i PPP vengono realizzati principalmente per ottenere vantaggi potenziali rispetto ai metodi di appalto tradizionali. Tra i vantaggi, vi sono i seguenti:

⁵ PPP nell'ambito del quale il partner pubblico paga il partner privato per i servizi forniti.

⁶ Cfr. ad esempio World Bank PPP Infrastructure Resource Centre (Centro di risorse infrastrutturali di PPP della Banca mondiale); EPEC, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology* (Vantaggi non finanziari dei PPP – Una panoramica concettuale e metodologica), giugno 2011; OCSE, *How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement* (Come ottenere un buon rapporto benefici/costi – Un confronto tra i PPP e gli appalti tradizionali di infrastrutture pubbliche), OECD Journal on Budgeting, Volume 2011/1; EPEC, *PPP Motivations and challenges for the Public Sector* (PPP: motivazioni e sfide per il settore pubblico), ottobre 2015.

- a) tempi più brevi per la realizzazione di un programma pianificato di investimento di capitali, in quanto i PPP possono recare un importante finanziamento supplementare a integrazione delle dotazioni di bilancio tradizionali;
- b) possibilità di incrementi di efficienza nell'attuazione dei progetti, grazie al completamento più rapido dei singoli progetti;
- c) possibilità di condividere i rischi con il partner privato e di ottimizzare i costi lungo tutto l'arco di vita dei progetti;
- d) possibilità di migliorare il livello della manutenzione e dei servizi rispetto ai progetti tradizionali, grazie all'approccio basato sull'intero ciclo di vita;
- e) possibilità di integrare nel modo più efficace competenze pubbliche e private per effettuare valutazioni di progetto approfondite e ottimizzare la portata del progetto.

6. Inoltre, il sistema contabile dell'UE (SEC 2010)⁷ permette, a certe condizioni, di registrare come voci fuori bilancio i contributi pubblici ai PPP. Ciò costituisce un incentivo a utilizzarli per migliorare il rispetto dei criteri di convergenza dell'euro, noti anche come criteri di Maastricht⁸.

Il mercato europeo dei PPP

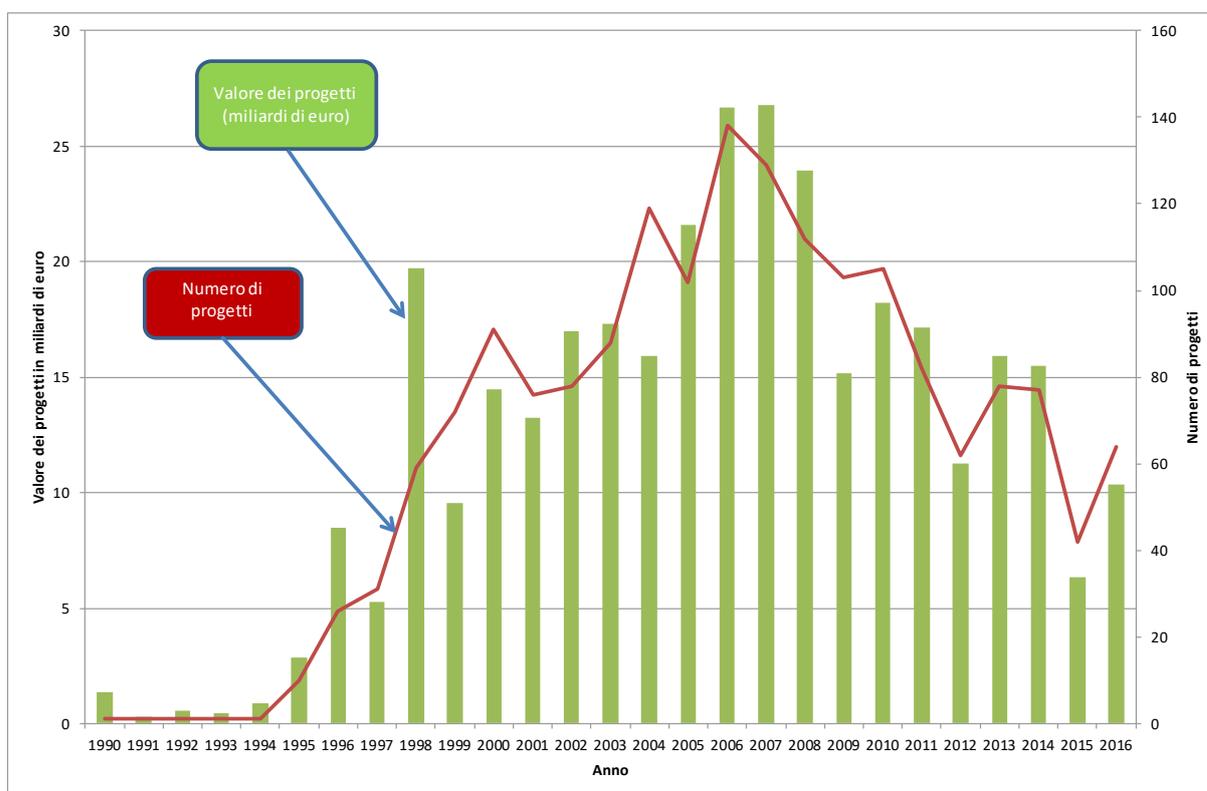
7. Secondo il Centro europeo di consulenza per i PPP (EPEC), tra il 1990 e il 2016 1 749 progetti di PPP, per un valore totale di 336 miliardi di euro, hanno raggiunto la chiusura finanziaria sul mercato dei PPP nell'UE. Prima della crisi finanziaria ed economica, il mercato

⁷ Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea ("SEC 2010") (GU L 174 del 26.6.2013, pag. 1), applicabile a tutti gli Stati membri a decorrere dal settembre 2014.

⁸ I criteri di convergenza dell'euro, noti anche come "criteri di Maastricht" si fondano sull'articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Gli Stati membri devono soddisfare questi criteri per entrare nella terza fase dell'unione economica e monetaria e adottare l'euro come propria valuta. I criteri di bilancio sono il rapporto tra il disavanzo annuale della pubblica amministrazione e il PIL a prezzi di mercato, che non deve superare il 3 %, e il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, che non deve superare il 60 % alla fine dell'esercizio finanziario.

dei PPP si trovava in una fase di forte espansione in termini di volume; dal 2008 in poi, invece, il numero dei nuovi progetti di PPP è sensibilmente diminuito (cfr. **grafico 2**). Nel 2016, il valore aggregato delle 64 operazioni di PPP giunte alla chiusura finanziaria sul mercato dell'UE è stato di 10,3 miliardi di euro. La maggioranza dei progetti riguardava il settore dei trasporti, che nel 2016 ha assorbito un terzo di tutti gli investimenti in PPP, seguito dai settori dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione.

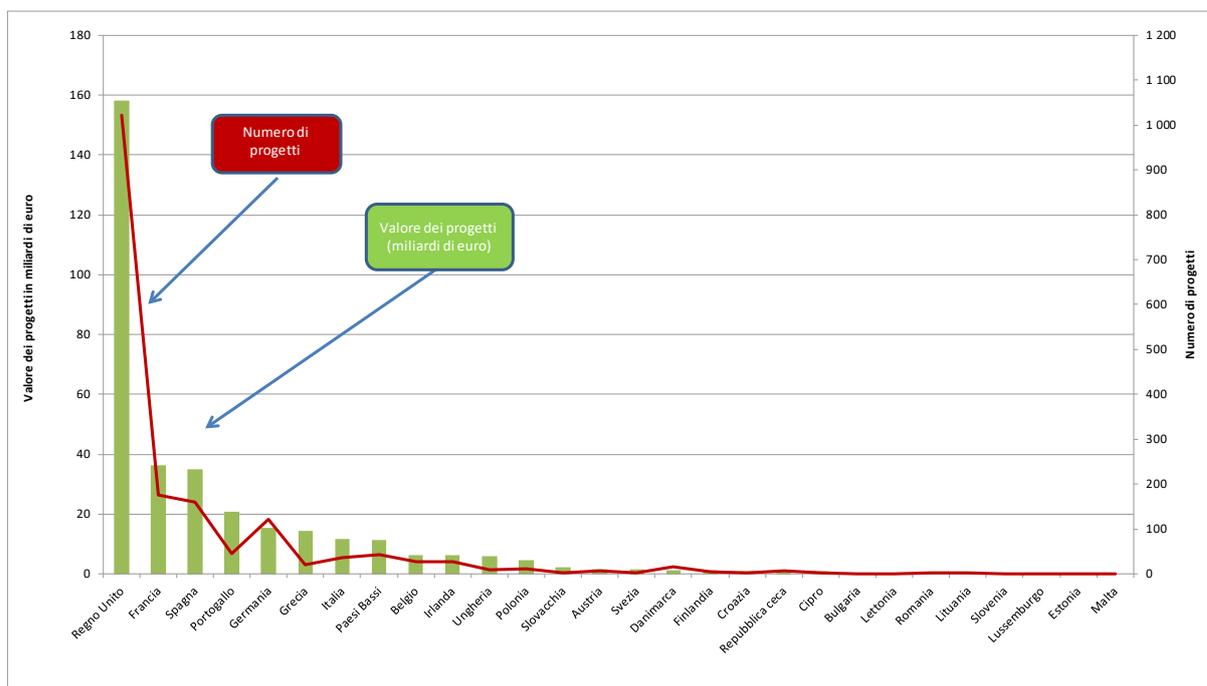
Grafico 2 – Mercato dei PPP nell'UE dal 1990 al 2016



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall'EPEC.

8. Come mostra il **grafico 3**, il mercato dei PPP nell'UE si concentra soprattutto nel Regno Unito, in Francia, Spagna, Portogallo e Germania, che nel periodo 1990-2016 hanno attuato progetti per un valore pari al 90 % dell'intero mercato. Mentre alcuni Stati membri hanno attuato un gran numero di progetti PPP (nel periodo in esame il Regno Unito ne ha ad esempio realizzati più di 1 000, per un valore di quasi 160 miliardi di euro, seguito dalla Francia con 175 PPP per un valore di quasi 40 miliardi di euro), 13 dei 28 Stati membri dell'UE hanno attuato meno di cinque progetti di PPP.

Grafico 3 – Mercato dei PPP nell’UE, per Stato membro, dal 1990 al 2016



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dall’EPEC.

PPP e fondi UE

9. I progetti di PPP che combinano fondi UE e risorse finanziarie private sono detti PPP a finanziamento misto. Integrando i fondi UE in un PPP, il settore pubblico può rendere un progetto economicamente più accessibile, abbassando i livelli di finanziamento richiesti.

10. Si è registrata una tendenza a potenziare l’effetto-leva dei fondi pubblici grazie ai finanziamenti privati per mezzo dei PPP. La strategia Europa 2020⁹, ad esempio, sottolinea l’importanza dei PPP. Secondo la strategia, far leva sui mezzi finanziari combinando finanziamenti privati e pubblici e creando strumenti innovativi per finanziare gli investimenti necessari è una delle piste più importanti che l’Europa deve esplorare per realizzare gli obiettivi di Europa 2020.

⁹ Comunicazione della Commissione, “EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, COM(2010) 2020 definitivo.

11. Il libro bianco sui trasporti pubblicato dalla Commissione nel 2011¹⁰, tra gli altri, incoraggia gli Stati membri a utilizzare maggiormente i PPP, pur riconoscendo che non tutti i progetti sono adatti a questo meccanismo. Rileva inoltre che gli strumenti finanziari possono contribuire a un finanziamento su più larga scala dei PPP.

12. Nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, la Commissione ha esaminato con maggiore attenzione l'effetto-leva dei fondi pubblici uniti a fondi privati e il ruolo che i PPP possono svolgere da questo punto di vista.

13. Sia nel regolamento recante disposizioni comuni (RDC) per il periodo 2014-2020 che nel regolamento MCE¹¹, i PPP sono considerati un mezzo potenzialmente efficace per realizzare progetti infrastrutturali che consentano di conseguire obiettivi di politica pubblica combinando varie forme di risorse pubbliche e private.

14. Il regolamento sul Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) adottato nel 2015 prevede a sua volta l'uso di un'ampia gamma di prodotti finanziari al fine di mobilitare investimenti privati. Anche il FEIS può essere utilizzato per sostenere i PPP¹².

Progetti sostenuti dall'UE fino al 2014

15. Nel raccogliere i dati sui PPP sostenuti dall'UE ai fini del presente audit (aprile 2016), gli auditor della Corte hanno individuato, nel periodo 2000-2014, 84 progetti di PPP a finanziamento misto, con un costo totale per progetti di 29,2 miliardi di euro e un contributo

¹⁰ Cfr. "LIBRO BIANCO – Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, COM(2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011, pag. 28.

¹¹ Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 (GU L 348 del 20 dicembre 2013, pag. 129).

¹² Regolamento (UE) 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 giugno 2015, relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei e che modifica i regolamenti (UE) n. 1291/2013 e (UE) n. 1316/2013 – il Fondo europeo per gli investimenti strategici (GU L 169 dell'1.7.2015, pag. 1).

UE di 5,6 miliardi di euro. Il maggior beneficiario di contributi UE è stato di gran lunga la Grecia (59 % del totale o 3,3 miliardi di euro). In 13 Stati membri, nessun PPP ha beneficiato del sostegno dell'UE (cfr. *allegato I*). Come si evince dalla *tabella 1*, il settore dei trasporti ha rappresentato la quota più consistente in termini di costo totale (88 %), mentre le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) hanno rappresentato circa il 5 % e tutti gli altri settori (tempo libero, servizi idrici, ambiente, eccetera) il 7 %.

Tabella 1 – Fondi stanziati per i PPP sostenuti dall'UE per il periodo 2000-2014 (milioni di euro), per settore

Settori	Numero di progetti	Costo totale	%	Contributo dell'UE	%
Trasporti	24	25 538	87	4 555	81
TIC	28	1 740	6	472	8
Tutti gli altri settori	32	1 964	7	613	11
Totale	84	29 242	100	5 640	100

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione, dall'EPEC e da Stati membri selezionati.

16. Nel periodo 2000-2014, le sovvenzioni dei Fondi strutturali e di coesione hanno rappresentato la principale fonte UE per il finanziamento dei PPP (67 progetti su 84). La Commissione ha sostenuto gli altri 17 PPP per mezzo di strumenti finanziari, spesso in cooperazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI):

- a) sei progetti di PPP hanno ottenuto il sostegno dello strumento di garanzia dei prestiti per progetti della rete transeuropea di trasporto (LGTT) e quattro progetti hanno ottenuto il sostegno degli strumenti dell'Iniziativa sulle obbligazioni di progetto (PBI)¹³; l'attuazione e la gestione sono state affidate alla BEI, nel quadro di accordi di cooperazione stipulati con la Commissione.

¹³ Regolamento (CE) n. 680/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, che stabilisce i principi generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia (GU L 162 del 22.6.2007, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 luglio 2012.

- b) Quattro progetti di PPP sono stati finanziati nell'ambito del Fondo Marguerite¹⁴ (un'iniziativa della BEI, di banche nazionali di promozione e della Commissione per investimenti azionari in progetti infrastrutturali dell'UE).
- c) Tre progetti di PPP sono stati finanziati tramite il sostegno europeo comune agli investimenti sostenibili nelle aree urbane (Jessica).

17. Secondo la Commissione¹⁵, gli strumenti finanziari come l'LGTT e l'investimento diretto dell'UE nel Fondo Marguerite (80 milioni di euro) dovrebbero accrescere il tasso e il ritmo di realizzazione dell'infrastruttura TEN-T e far aumentare l'impatto dei fondi TEN-T.

Ultimi sviluppi

18. Successivamente, nel 2015, la Commissione e la BEI hanno formalmente avviato lo strumento di debito MCE, che ha seguito e ha preso le mosse dai portafogli precedentemente sviluppati dall'LGTT e dalla PBI. Lo strumento di capitale MCE, che mira a offrire finanziamenti azionari o quasi-azionari a progetti più piccoli e più rischiosi, era in fase di sviluppo al momento dell'audit.

19. Dal 2015 in poi, i progetti di PPP sono stati finanziati anche nel quadro del FEIS, che è un'iniziativa congiunta della Commissione e della BEI. Dei 224 progetti approvati entro il giugno del 2017, 18 erano stati segnalati come PPP.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

20. Obiettivo principale dell'audit della Corte era di valutare se i progetti di PPP finanziati dall'UE fossero stati gestiti in maniera efficace e garantissero un soddisfacente rapporto tra benefici e costi, tenendo conto della tendenza a far leva più intensamente sui fondi pubblici ricorrendo a finanziamenti privati per mezzo dei PPP. In particolare si è verificato se:

¹⁴ Decisione C(2010) 941 della Commissione, del 25 febbraio 2010, relativa alla partecipazione dell'Unione europea al Fondo europeo 2020 per l'energia, il cambiamento climatico e le infrastrutture (Fondo Marguerite).

¹⁵ *Commission decision C(2010) 796 final of 2010 establishing an annual work programme for granting financial aid in the field of trans-European Transport network (TEN-T) for 2010.*

- a) i progetti sottoposti a audit siano stati in grado di sfruttare i benefici attesi dai PPP (cfr. **paragrafi 24-46**);
- b) i progetti sottoposti a audit si basassero su analisi valide e approcci idonei (cfr. **paragrafi 47-59**);
- c) il quadro istituzionale e normativo generale degli Stati membri esaminati fosse adeguato per un'attuazione riuscita dei PPP (cfr. **paragrafi 60-76**).

21. L'audit è stato espletato tra il maggio del 2016 e il settembre del 2017, presso la Commissione (DG MOVE, DG REGIO, DG ECFIN e DG ESTAT) e in quattro Stati membri: Francia, Irlanda, Grecia e Spagna.

22. Sono state esaminate le pertinenti politiche, strategie, normativa e documentazione progettuale; si sono tenuti colloqui con personale della Commissione, nonché con autorità pubbliche e partner privati nei quattro Stati membri; sono stati effettuati controlli in loco per 12 progetti di PPP cofinanziati dall'UE nei settori del trasporto su strada (sei progetti) e delle TIC (sei progetti¹⁶) (cfr. **grafico 4** e **allegato III**) selezionati tra la popolazione di 84 PPP sostenuti dall'UE individuata dalla Corte (cfr. **paragrafo 15**).

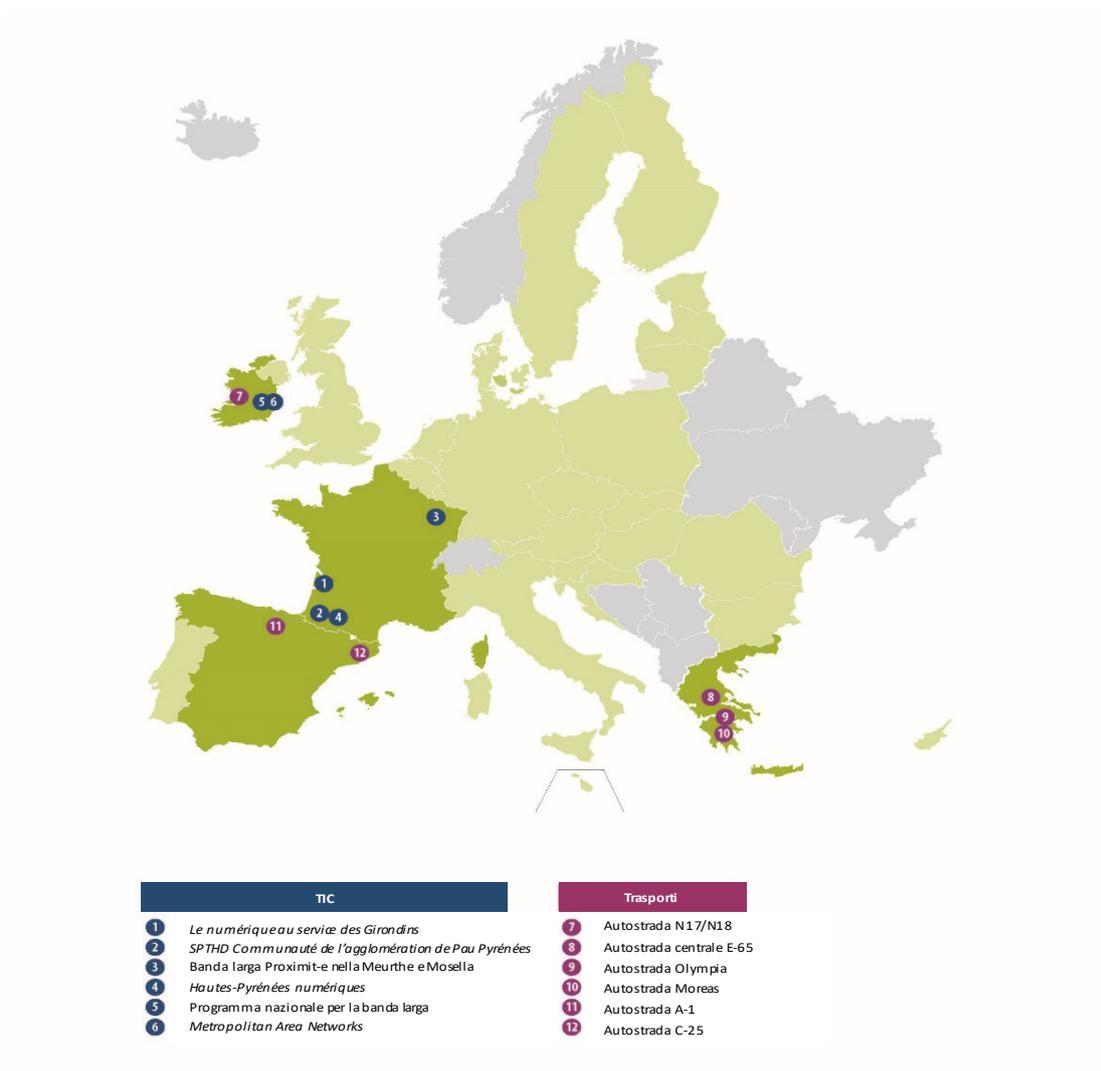
23. Con tale selezione, l'audit ha raggiunto la copertura seguente:

- a) gli Stati membri selezionati rappresentavano circa il 70 % del costo totale dei PPP sostenuti dall'UE nel periodo 2000-2014 (20,4 miliardi di euro su 29,2 miliardi di euro) e il 71 % del contributo UE ai PPP (4,0 miliardi di euro su 5,6 miliardi di euro);
cfr. **allegato I**;
- b) i settori dei trasporti e delle TIC rappresentavano il 93 % del costo totale per i PPP sostenuti dall'UE (27,3 miliardi di euro su 29,2 miliardi di euro); cfr. **tabella 1**;

¹⁶ Poiché i diversi Stati membri interpretano e definiscono in maniera divergente il concetto di PPP (ad esempio, le concessioni sono considerate PPP in Grecia, ma non in Francia) l'équipe di audit ha adottato una definizione più ampia di PPP, che include varie forme di cooperazione pluriennale fra partner pubblici e privati. Sono stati quindi selezionati due progetti TIC in Irlanda che le autorità di tale paese non consideravano formalmente PPP, né hanno appaltato come tali, ma che presentano talune caratteristiche dei PPP.

- c) i progetti selezionati rappresentavano un costo totale di 9,6 miliardi di euro e un contributo UE di 2,2 miliardi di euro (cfr. allegato III);
- d) i progetti selezionati erano finanziati sia dai Fondi strutturali e di coesione che da strumenti finanziari.

Grafico 4 – I 12 progetti di PPP cofinanziati dall’UE valutati nel corso del presente audit



Fonte: Corte dei conti europea.

OSSERVAZIONI

I progetti di PPP sottoposti a audit hanno consentito di attuare le politiche con maggiore rapidità e potevano potenzialmente garantire buoni standard di funzionamento e manutenzione, ma non sono sempre stati efficaci nell'ottenere i potenziali vantaggi

24. La Corte ha verificato se i progetti sottoposti ad audit fossero riusciti a sfruttare i vantaggi potenziali in termini di tempestiva realizzazione del progetto nei limiti della dotazione finanziaria, valutando anche il grado di utilizzo dell'infrastruttura costruita.

L'opzione PPP ha consentito alle autorità pubbliche di appaltare piani infrastrutturali su vasta scala attraverso un'unica procedura

25. Il metodo tradizionale di appalto prevede che le imprese private impegnate in grandi progetti infrastrutturali siano pagate durante il periodo di costruzione, che di solito dura un numero limitato di anni. Le autorità pubbliche devono quindi stanziare risorse di bilancio sufficienti per finanziare l'intera opera di costruzione in un periodo di tempo relativamente breve. Qualora il finanziamento sia insufficiente, è possibile suddividere i progetti in una serie di sezioni differenti, da appaltare in differenti anni in funzione della dotazione finanziaria: in tal modo la costruzione dell'infrastruttura completa viene ripartita su un maggior numero di anni.

26. I PPP, invece, prevedono normalmente che il partner privato finanzi tutta la costruzione e sia poi rimborsato dal partner pubblico o dagli utenti nel corso del periodo operativo del contratto, che di solito supera i vent'anni e spesso può giungere ai trenta. In tal modo, il partner pubblico può iniziare immediatamente la costruzione dell'intera infrastruttura, accelerandone il completamento e quindi la realizzazione di tutti i benefici che derivano dal complesso dell'infrastruttura.

27. È questo il caso dei progetti autostradali sottoposti a audit in Irlanda, Grecia e Spagna, ciascuno dei quali è stato appaltato nell'ambito di un unico esercizio. Ad esempio, le autorità greche hanno scelto l'opzione PPP per poter accedere a finanziamenti privati senza i quali, a loro avviso, i progetti non avrebbero potuto proseguire. Di conseguenza, la costruzione e/o l'ammodernamento di 744 km di strade (174 km dell'autostrada centrale, 365 km

dell'Olympia Odos e 205 km della Moreas) sono stati appaltati in tre sole procedure di gara, in netto contrasto con la precedente esperienza di costruzione di autostrade in Grecia secondo i tradizionali metodi di appalto. Ad esempio, i due tratti già esistenti dell'autostrada Olympia, per un totale di 82 km, sono stati costruiti in 20 anni con 31 procedure di appalto¹⁷. Tuttavia, la portata di due dei progetti sottoposti a audit in Grecia è stata notevolmente ridotta nel corso dell'attuazione (cfr. **tabella 3**).

L'appalto di grandi progetti di PPP ha aggravato il rischio di concorrenza insufficiente e in alcuni casi ha fatto registrare notevoli ritardi

28. Mentre i progetti tradizionali si possono suddividere in lotti per attrarre un maggior numero di offerenti, i progetti di PPP esigono una dimensione minima per giustificare il costo dell'appalto e agevolare le economie di scala necessarie per accrescere l'efficienza del funzionamento e della manutenzione. Talvolta, però, la vastissima portata di un progetto può ridurre il livello della concorrenza, giacché generalmente poche imprese dispongono dei mezzi finanziari necessari per presentare offerte. Nel caso di contratti di valore assai elevato, solo pochi operatori (se non addirittura uno solo) sono in grado di offrire tutti i prodotti o i servizi richiesti; ciò rischierebbe di porre l'amministrazione aggiudicatrice in una posizione di dipendenza.

29. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'autostrada centrale in Grecia, per la quale era stato programmato un costo totale di 2 375 milioni di euro. Delle quattro imprese invitate a presentare un'offerta, due l'hanno effettivamente presentata, ma solo un'offerta è stata valutata nella fase finale dell'appalto. La valutazione di almeno due offerenti avrebbe posto il partner pubblico in una posizione negoziale migliore per ottenere condizioni contrattuali più vantaggiose.

30. Per assegnare un contratto di PPP è necessario individuare e negoziare tutti gli aspetti relativi all'attuazione, al finanziamento, al funzionamento e alla manutenzione del progetto,

¹⁷ Il potenziamento del raccordo autostradale Elefsina-Corinto, lungo 64 km, ha richiesto 20 anni (dal 1986 al 2006) ed è stato attuato tramite 21 tradizionali contratti di appalto pubblico. Analogamente, la costruzione del raccordo autostradale di Patrasso (18 km) ha richiesto 11 anni (dal 1991 al 2002) ed è stata attuata tramite 10 tradizionali contratti di appalto pubblico.

compresi gli indicatori e i sistemi di misurazione della performance che di solito non rientrano negli appalti tradizionali di progetti e generalmente richiedono più tempo. Un PPP può comportare ritardi supplementari anche a causa della necessità, per il partner privato, di raccogliere fondi per il finanziamento del progetto. L'appalto dell'autostrada N17/N18 in Irlanda ha richiesto cinque anni, ossia un periodo sensibilmente più lungo dei 15 mesi necessari in media per i progetti di PPP in tale paese. La carenza di liquidità derivante dalla crisi finanziaria ha aggravato, per il partner privato, la difficoltà di reperire fonti di finanziamento sufficienti per giungere alla chiusura finanziaria, il che ha provocato un ritardo di almeno tre anni¹⁸.

31. Inoltre, il ricorso all'opzione dei PPP non ha avuto effetti positivi sulle due cause di ritardo più comuni, ossia le procedure giuridiche e l'incompletezza degli studi preparatori, che, secondo quanto riscontrato dagli auditor della Corte, hanno riguardato non solo molti dei progetti controllati che erano stati appaltati secondo metodi tradizionali nel settore dei trasporti¹⁹, ma anche le tre autostrade appaltate in Grecia come PPP. Queste ultime hanno richiesto in media 6,5 anni dall'inizio della procedura all'entrata in vigore dei contratti. Inoltre, tre mesi e mezzo di questi ritardi si devono attribuire esclusivamente alla scelta dell'opzione dei PPP, dal momento che i contratti hanno dovuto essere ratificati dal Parlamento in assenza, all'epoca, di un quadro giuridico appropriato per le concessioni a livello nazionale e di UE.

32. I progetti autostradali in Spagna sono stati appaltati tempestivamente, ma i contratti sono stati rinegoziati poco dopo (cfr. **paragrafo 34, lettera a)**); ciò solleva il dubbio che l'appalto non sia stato gestito adeguatamente. Nonostante la complessità aggiuntiva dell'approccio PPP, i progetti di banda larga in Francia e in Irlanda sono stati generalmente

¹⁸ A differenza dei progetti tradizionali, in cui il partner privato viene remunerato nel corso dei lavori infrastrutturali, nel caso dei PPP il partner privato deve finanziare l'intero costo infrastrutturale prima di iniziare a ricevere una remunerazione. Ha quindi la necessità di individuare prestatori terzi con cui concludere un contratto per poter intraprendere il progetto.

¹⁹ Cfr. relazione speciale n. 23/2016, "Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili" e relazione speciale n. 4/2012 "L'uso dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?". (<http://eca.europa.eu>).

appaltati in maniera tempestiva; si trattava però di progetti di portata inferiore rispetto a quelli delle autostrade sottoposte a audit.

La maggior parte dei progetti sottoposti a audit ha fatto registrare notevoli ritardi nella costruzione e superamenti dei costi

La maggior parte dei progetti sottoposti a audit non è stata completata in tempo né nei limiti di bilancio previsti

33. Secondo la letteratura in materia, i progetti infrastrutturali attuati attraverso un PPP hanno maggiori probabilità di ottenere incrementi di efficienza rispetto ai progetti tradizionali, poiché la costruzione del progetto è completata nei tempi e nei limiti di bilancio previsti²⁰. Questo perché il partner privato ha normalmente un forte incentivo a concludere i lavori di costruzione nei termini del contratto, in modo da consentire l'inizio tempestivo dei pagamenti basati sulla disponibilità, o della riscossione dei canoni di utenza, evitando gli incrementi di costo, di cui deve in genere sostenere i rischi.

34. La Corte ha però rilevato che, spesso, i potenziali vantaggi dei PPP non si sono materializzati, giacché l'infrastruttura non è stata completata nei limiti previsti di tempo e di costi. Sette²¹ dei nove progetti completati, corrispondenti a un costo di progetto di 7,8 miliardi di euro, hanno subito ritardi da due a 52 mesi, mentre l'incremento totale dei costi ha raggiunto quasi 1,5 miliardi di euro, il 30 % dei quali cofinanziati dall'UE. In Grecia, l'incremento dei costi (sostenuto dal partner pubblico e cofinanziato al 36 % dall'UE) è stato pari a 1,2 miliardi di euro; in Spagna è stato di 0,3 miliardi di euro (sostenuto dal partner pubblico); in Francia, il costo è aumentato invece di 13 milioni di euro, ossia del 73 % (in termini relativi, il più cospicuo incremento di costi osservato nei progetti sottoposti a audit; cfr. l'allegato III per dettagli).

²⁰ Cfr. ad esempio EPEC, *The Non-Financial Benefits of PPPs-A review of Concepts and methodology* (Vantaggi non finanziari dei PPP – Una panoramica concettuale e metodologica), giugno 2011.

²¹ Grecia tre progetti, Spagna due progetti, Francia due progetti.

- a) I contratti delle autostrade spagnole sono stati rinegoziati poco dopo la firma, poiché si imponevano modifiche ai lavori pianificati; ciò ha prodotto aumenti dei costi per circa 300 milioni di euro, a carico del partner pubblico. Il costo dell'autostrada A-1 è aumentato del 33 % (158 milioni di euro), e il progetto ha subito un ritardo di due anni; l'autostrada C-25 ha invece registrato un incremento di costi del 20,7 % (143,8 milioni di euro, di cui 88,9 milioni di euro di costi finanziari) e un ritardo di 14 mesi.
- b) In Francia, il costo del progetto TIC Pau Pyrénées è aumentato del 73 % (da 18 a 31 milioni di euro), per la necessità di rispettare modifiche della regolamentazione; l'infrastruttura del progetto Girondins è stata completata in tempo, ma la messa in servizio del progetto ha subito un ritardo di 16 mesi per ragioni amministrative.
- c) In Irlanda, la fase di costruzione del progetto TIC *Metropolitan Area Network* (MAN) è stata pianificata in maniera inadeguata, per cui l'intero progetto è stato successivamente ridimensionato; ciò ha comportato la realizzazione di un numero minore di reti MAN (in 66 località anziché 95) e un aumento dei costi del 4,2 % (50 953 euro) per ogni località.
- d) La costruzione delle tre autostrade in Grecia ha subito forti ritardi (in media, quattro anni), e la rinegoziazione dei PPP ha comportato considerevoli costi supplementari (1,2 miliardi di euro) a carico del partner pubblico, anche se la portata dei due progetti è stata sensibilmente ridimensionata (cfr. la sezione seguente).

Il "reset" in Grecia: Cosa succede quando un PPP non va a buon fine e chi paga il conto?

Quasi 1,2 miliardi di euro in più pagati dai cittadini

35. In Grecia, la prima ondata di PPP, aggiudicata negli anni Novanta, comprendeva progetti come il ponte Rion Antirion, la circonvallazione di Atene e il nuovo aeroporto internazionale di Atene. La seconda ondata di PPP, aggiudicata nel 2007-2008, comprendeva essenzialmente la costruzione di autostrade (cfr. **grafico 5**). La Corte ha sottoposto a audit tre di tali autostrade.

Grafico 5 – Autostrade in concessione in Grecia



Fonte: autorità di gestione greca del PO Infrastrutture di trasporto, ambiente e sviluppo sostenibile.

36. Questi progetti sono stati finanziati in misura considerevole dall'introito dei pedaggi riscossi su tratti autostradali predefiniti, gestiti dal partner privato. La grave crisi economica e finanziaria che ha colpito la Grecia ha però provocato un crollo dei volumi di traffico, scesi di circa il 50 % al di sotto degli scenari più pessimistici²², con una conseguente forte

²² Prima di concludere gli accordi di prestito, i prestatori del progetto avevano preparato scenari di stress che ipotizzavano, nel peggiore dei casi, un calo del traffico pari al 20 % rispetto allo scenario di riferimento.

riduzione degli introiti effettivi e stimati per le tre concessioni sottoposte a audit. In particolare, tra il 2011 e il “reset” (cfr. **paragrafo 37**), le tre autostrade sottoposte ad audit hanno fatto registrare un notevole calo delle entrate dovuto alla riduzione del traffico di almeno il 63 % (autostrada centrale), il 49 % (autostrada Olympia) e il 20 % (autostrada Moreas) rispetto alle previsioni²³. Dal momento che, nei contratti dei PPP, le autorità pubbliche avevano trasferito gran parte del rischio relativo alla domanda (ossia al traffico) ai partner privati (concessionari), la riduzione degli introiti ha inciso gravemente sull’equilibrio finanziario dei contratti, inducendo i prestatori a interrompere il finanziamento dei progetti, poiché non credevano più nella loro redditività finanziaria; ciò ha provocato l’immediata sospensione dei lavori.

37. Dopo aver accettato una clausola contrattuale (estensione della situazione di forza maggiore per il partner privato in caso di circostanze eccezionali) le autorità greche si sono poste in una situazione in cui avevano unicamente la possibilità di:

- a) interrompere la costruzione delle autostrade ed esporsi a possibili dispute legali e al possibile pagamento di penali e compensazioni;
- b) oppure rinegoziare gli accordi di concessione con i concessionari (e i prestatori), per ristabilirne la fattibilità economica, ma comunque con un costo pubblico aggiuntivo.

Le autorità greche hanno giudicato che il primo scenario, cioè l’interruzione della costruzione delle autostrade, fosse meno favorevole, date le più vaste conseguenze macroeconomiche e sociali che tale decisione avrebbe comportato. Di conseguenza, dopo tre anni di trattative, i contratti con i concessionari sono stati rinegoziati: il “reset” è avvenuto nel novembre 2013 (autostrada Olympia e autostrada centrale E-65) e nel dicembre 2015 (Moreas) (cfr. **tabella 2**). Come illustrato in dettaglio qui di seguito, ciò ha comportato che il partner pubblico ha dovuto farsi carico di quasi 1,2 miliardi di euro di costi supplementari (cfr. **paragrafo 39**).

²³ Cfr. anche le seguenti decisioni relative ad aiuti di Stato: C(2013) 9274 final, avente per oggetto l’aiuto di Stato SA.36893 (2013/N), decisione C(2013) 9253 final, relativa all’aiuto di Stato SA.36878 (2013/N), decisione C(2014)7798 final, relativa all’aiuto di Stato SA.39224 (2014/N).

Tabella 2 – Ritardi nell’attuazione dei progetti in seguito al “reset”

Attuazione	Centrale	Olympia Odos	Moreas
Data di inizio della concessione	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Data inizialmente prevista per il completamento	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Data di sospensione dei lavori	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Data di completamento riveduta, prevista a seguito del reset	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Data stimata/effettiva del completamento del progetto	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Ritardo previsto, in mesi, rispetto alla data inizialmente fissata per il completamento	47	37	52

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità greche.

38. Con il “reset”, la data finale per le concessioni è rimasta immutata, ma si è deciso di differire la costruzione di rilevanti tratti di autostrada (il 45 % dell’autostrada Olympia e il 55 % dell’autostrada centrale) e di prorogare le scadenze di completamento della costruzione per tutti e tre i progetti, il che ha comportato periodi di funzionamento più brevi per il rimborso dei costi infrastrutturali. Il ritardo dei progetti e la riduzione della loro portata hanno inciso negativamente sull’obiettivo di ampliare la rete autostradale greca, con un effetto domino sull’intera rete TEN-T. Vi è inoltre ancora il rischio che i progetti dell’autostrada centrale e della tratta Lefktro-Sparta dell’autostrada Moreas rimangano fortemente sottoutilizzati, il che non sarebbe in linea con i criteri di sana gestione finanziaria (cfr. in particolare il **riquadro 1**).

39. Inoltre il partner pubblico ha dovuto anche sostenere quasi 1,2 miliardi di euro di costi supplementari (cfr. **tabella 3**). In seguito alla citata decisione di rinegoziare i contratti:

- a) è stato erogato un contributo finanziario aggiuntivo di 470 milioni di euro (di cui 422 milioni di euro di fondi UE) per i periodi di costruzione delle autostrade Olympia e centrale. Ciò al fine di coprire le carenze di finanziamento generate soprattutto dai minori introiti derivanti dai ridotti volumi di traffico, nonché dal sensibile aumento dei costi finanziari dei progetti conseguente alla crisi finanziaria, che ha gravemente alterato l’equilibrio finanziario dei contratti;
- b) il partner pubblico ha dovuto inoltre pagare altri 705 milioni di euro ai concessionari delle tre autostrade, soprattutto a causa di accordi conclusi per accelerare i lavori, non richiesti da esigenze di capacità, e dei seguenti ritardi addebitabili al partner pubblico:

- per la rimozione di reperti archeologici;
- per l'ottenimento dei permessi ambientali richiesti;
- per portare a termine i necessari espropri di terreni;

L'elevato importo di tale pagamento era dovuto anche all'inadeguata preparazione dei progetti, e specialmente al fatto che i contratti di PPP erano stati firmati prima di risolvere i relativi problemi; i ritardi non hanno prodotto l'automatica riprogrammazione dei periodi di fine operazioni; i partner privati hanno avuto invece meno tempo per raccogliere introiti e ottenere la redditività prevista.

Tabella 3 – Costi dei progetti sottoposti a audit prima e dopo il “reset”

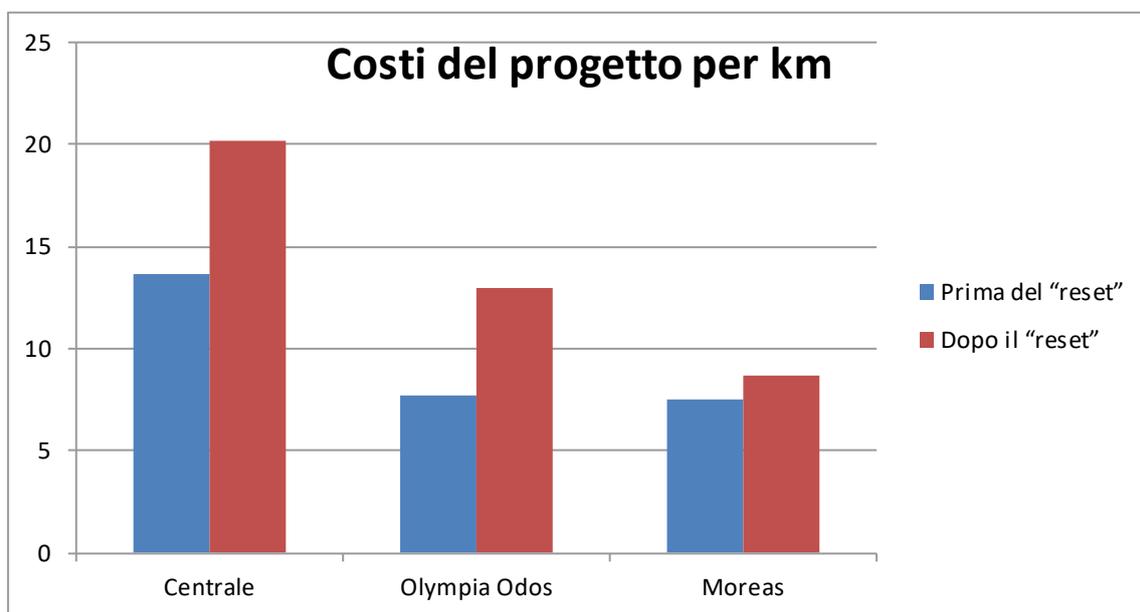
Costi	Autostrade		
	Centrale	Olympia Odos	Moreas
Previsti inizialmente			
Lunghezza della strada in km	174,0	365,0	205,0
Costi totali dei progetti in milioni di euro	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Costo totale dei progetti in milioni di euro per km	13,7	7,7	7,5
Dopo il reset			
Lunghezza della strada in km	79,0	202,0	205,0
Costi totali dei progetti in milioni di euro	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Di cui:			
Contributo finanziario aggiuntivo dello Stato: 469,9 milioni di euro	231,4	238,5	-
(di cui cofinanziati dall'UE: 422,1 milioni di euro)	203,6	218,5	-
Pagamenti statali ai concessionari: 705,2 milioni di euro	181,4	439,7	84,1
Costo totale dei progetti in milioni di euro per km	20,2	13,0	8,7

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità greche.

40. A causa del pagamento statale ai concessionari e del sensibile aumento dei costi finanziari, il costo totale del progetto per km dell'autostrada Olympia è aumentato del 69 %, passando da 7,7 a 13,0 milioni di euro, mentre la lunghezza della strada da costruire è stata ridotta del 45 %. Analogamente, il costo totale del progetto per km per l'autostrada centrale è cresciuto del 47 %, dagli iniziali 13,7 a 20,2 milioni di euro per km, mentre la strada da costruire è stata ridotta del 55 % (cfr. **grafico 6**). Complessivamente, a seguito del “reset”, i costi totali dei progetti delle tre autostrade sono aumentati del 36 %, da 9,1 a 12,4 milioni

di euro per km; il contributo UE al costo totale dei progetti per km è aumentato del 95 %, da 2,1 milioni di euro per km a 4,1 milioni di euro per km²⁴.

Grafico 6 – Aumento dei costi per km in seguito al “reset”



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dalle autorità greche.

La maggior parte dei progetti sottoposti a audit è potenzialmente in grado di mantenere standard validi di servizio e manutenzione

41. Un altro potenziale vantaggio dei PPP è la possibilità di garantire più elevati livelli di manutenzione e servizio rispetto ai progetti tradizionali, grazie all’approccio basato sull’intero ciclo di vita: il partner privato incaricato della costruzione, infatti, è anche responsabile del funzionamento e della manutenzione dell’infrastruttura per l’intera durata del progetto, ossia per un tempo molto più lungo del consueto periodo di garanzia previsto dalle tradizionali norme d’appalto. Ciò impone al partner privato di pianificare tenendo conto dei costi di funzionamento e manutenzione a lungo termine che dovrà sostenere, nonché del mantenimento nel lungo periodo dei livelli di servizio che si è impegnato a

²⁴ 1,6 miliardi di euro per 744 km rispetto a 2,0 miliardi di euro per 486 km.

garantire nel contratto di PPP; il partner privato dovrà perciò prestare particolare attenzione alla qualità della costruzione.

42. Inoltre, i progetti appaltati secondo criteri tradizionali non comprendono di solito le risorse di bilancio necessarie per il funzionamento e la manutenzione delle infrastrutture del progetto, in quanto tali aspetti sono oggetto di contratti separati. Dal momento che i contratti di PPP contengono disposizioni relative al funzionamento e alla manutenzione, consentono di impegnare i fondi necessari sin dall'inizio del periodo di costruzione, evitando così che siano soggetti alla discrezionalità delle autorità pubbliche.

43. La maggior parte dei nove progetti sottoposti a audit che erano stati completati al momento delle visite di audit presentavano buoni standard di servizio e manutenzione: integrità strutturale, segnaletica orizzontale e verticale per le autostrade e, per i progetti TIC, tempi di risposta alle richieste dei clienti relative alla banda larga e molti altri aspetti. Questi progetti sono potenzialmente in grado di mantenere buoni standard di servizio e manutenzione per la durata futura dei contratti. Ciò si può far risalire alle penali e agli incentivi previsti nei contratti, che potrebbero incidere sull'importo dei pagamenti annuali. A eccezione dell'autostrada C-25 in Spagna e delle tre autostrade greche sottoposte a audit, che prevedono procedure ad hoc in materia di penali, i pagamenti annuali possono essere automaticamente ridotti in caso di manutenzione inadeguata, oppure accresciuti se i livelli di manutenzione e servizio sono eccellenti.

I PPP non hanno impedito al partner pubblico di avere un ottimismo eccessivo in merito alla domanda e all'utilizzo futuri dell'infrastruttura pianificata

44. La possibilità di unire competenze pubbliche e private nella progettazione di un PPP viene generalmente ritenuta positiva per una valutazione realistica dell'utilizzo futuro dell'infrastruttura pianificata. Tuttavia, il fatto che i pagamenti si possano ripartire su un periodo di 20-30 anni riduce lo stimolo a ottimizzare la portata del progetto in funzione delle esigenze reali e quindi aggrava il rischio che gli enti pubblici intraprendano progetti infrastrutturali più vasti del necessario, o di quanto sarebbero altrimenti in grado di

permettersi²⁵. Insieme ad altre previsioni eccessivamente ottimistiche sulla domanda e l'utilizzo futuri dell'infrastruttura pianificata, ciò può provocare un sottoutilizzo dei progetti, con un peggior rapporto tra benefici e costi e vantaggi inferiori al previsto.

45. È questo il caso di tre dei progetti autostradali sottoposti a audit che rischiano di risultare pesantemente sottoutilizzati, come l'autostrada centrale (cfr. **riquadro 1**) e il tratto Lefktro-Sparta dell'autostrada Moreas in Grecia, nonché l'autostrada A-1 (già completata) in Spagna, che hanno registrato livelli di traffico inferiori del 35 % rispetto alle previsioni iniziali (20 643 veicoli invece di 31 719).

Riquadro 1 – Esempio di un'autostrada greca a forte rischio di sottoutilizzo

Quando il progetto dell'autostrada centrale E-65 fu avviato in Grecia, c'erano già poche speranze che potesse attirare elevati volumi di traffico (per il primo anno di funzionamento si prevedevano appena 4 832 veicoli al giorno, ossia un traffico insufficiente a giustificare la costruzione di un'autostrada secondo i criteri di una sana gestione finanziaria). Nel 2013, le stime di traffico sono state ulteriormente ridotte a 1 792 veicoli al giorno, oltre il 63 % al di sotto delle stime iniziali. È molto probabile che l'infrastruttura risulterà fortemente sottoutilizzata. Ciononostante, le specifiche dell'autostrada sono state fissate senza prestare sufficiente attenzione alla possibilità di costruire un'alternativa meno costosa di un'autostrada²⁶. Per di più, la portata del progetto è stata sensibilmente ridotta: solo la sezione centrale (79 km) dell'autostrada pianificata è attualmente in costruzione (cfr. **foto 7**); non sono in costruzione i tratti settentrionale e meridionale che la collegherebbero ad altre autostrade esistenti, i quali sono stati rinviati. In assenza di tali collegamenti, i futuri livelli di traffico rimarranno probabilmente assai inferiori ai già bassi livelli stimati.

²⁵ Questa situazione viene spesso definita "illusione dell'accessibilità economica".

²⁶ Secondo la relazione speciale n. 5/2013 ("I fondi erogati per le strade nell'ambito della politica di coesione sono ben utilizzati?") della Corte, scegliere superstrade potrebbe spesso produrre un risparmio medio del 43 % rispetto alle autostrade.

Foto 7 – Lavori di costruzione dell’autostrada centrale E-65 in Grecia



Fonte: Corte dei conti europea.

46. Anche i progetti di banda larga sottoposti a audit in Francia e Irlanda hanno fatto registrare un’adesione da parte dei clienti inferiore (talvolta assai inferiore) alle attese. Il progetto nella Meurthe e Mosella (Francia) ha raccolto introiti inferiori di quasi il 50 % alle attese (cfr. **tabella 4**); per il progetto NBS (Irlanda), l’effettiva adesione dei clienti è stata inferiore del 69 % alle previsioni (42 004 clienti invece di 135 948).

Tabella 4 – Adesione dei clienti per i progetti francesi di PPP in Gironda, Meurthe e Mosella e Alti Pirenei

Progetto (data di inizio)	Gironda (2009)	Meurthe e Mosella (2008)	Alti Pirenei (2010)
Introiti effettivi alla fine del 2015 (% degli introiti stimati alla fine del 2015)	7,8 milioni di euro (83,9 %)	7,0 milioni di euro (50,9 %)	9,2 milioni di euro (89,6 %)

Ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo sono in parte da addebitare all’inadeguatezza delle analisi e degli approcci

47. Per individuare le ragioni di qualsiasi eventuale debolezza nell’attuazione dei progetti (per una panoramica dei vantaggi e rischi potenziali e delle relative osservazioni di audit,

cfr. allegato IV), la Corte ha verificato se fossero state svolte analisi preliminari sufficienti per giustificare la scelta e le dimensioni di ciascun progetto, nonché la scelta dell'opzione PPP. Si è anche valutato se l'approccio di PPP scelto fosse appropriato alle circostanze specifiche.

Per la maggior parte dei progetti sottoposti a audit, l'opzione PPP è stata scelta senza analisi comparative preliminari da cui emergesse che si trattava della scelta che ottimizzasse il rapporto tra benefici e costi

48. Poiché molti paesi non richiedono di iscrivere a bilancio in anticipo l'intero costo dei PPP nel momento in cui viene assunto l'impegno e gli oneri annuali vengono riconosciuti solo parecchi anni dopo l'approvazione del progetto e la fine della costruzione, qualsiasi rendiconto di spesa per i PPP subisce un grande ritardo, e viene presentato molto dopo l'adozione delle decisioni più importanti. I responsabili decisionali potrebbero analizzare i PPP in maniera meno meticolosa di quanto avviene per i contratti tradizionali: infatti, i costi di capitale di questi ultimi sono iscritti a bilancio in anticipo e devono competere con altri progetti per una limitata disponibilità di finanziamenti. Inoltre, i partner pubblici spesso si basano sull'esame effettuato dai prestatori, i cui obiettivi possono essere assai diversi.

49. Giacché i PPP hanno implicazioni di lungo termine per le generazioni future, sceglierli richiede analisi e giustificazioni particolarmente rigorose. Le pratiche di buona gestione prevedono l'effettuazione di analisi comparative tra diverse opzioni di appalto (ad esempio, tra appalto tradizionale e PPP), allo scopo di selezionare quella che offre il miglior rapporto tra benefici e costi. Uno strumento comunemente usato è il *Public Sector Comparator* (PSC). Se l'opzione del PPP viene scelta senza alcuna analisi comparativa che assicuri parità di condizioni fra i diversi metodi di appalto, non può garantirsi che essa offra il miglior rapporto tra benefici e costi e che tuteli nel modo migliore l'interesse pubblico.

50. Per tre dei 12 progetti sottoposti a audit, le procedure nazionali non prevedevano alcuna analisi comparativa (come ad esempio un PSC) per individuare l'opzione di appalto più adatta, dal momento che questi progetti non comportavano pagamenti pubblici diretti. Tuttavia, la logica seguita per la selezione di cinque dei nove rimanenti progetti sottoposti a audit (cfr. allegato III) – ossia tutti i progetti autostradali sottoposti a audit in Grecia e in Spagna – non si fondava su un'analisi comparativa, che avrebbe fornito ulteriori elementi

quantitativi e considerazioni inerenti il rapporto benefici/costi su cui basare la decisione relativa all'opzione di appalto (per un esempio della pertinenza di queste analisi, cfr. **riquadro 2**). Per uno di questi nove progetti, inoltre, alla Corte è stato rifiutato l'accesso alla documentazione pertinente (cfr. **paragrafo 51**).

51. Benché l'investimento della Commissione nel Fondo Marguerite rientri nell'ambito del regolamento TEN, che garantisce alla Corte il diritto di espletare audit anche qualora il beneficiario sia un partner privato²⁷, le autorità irlandesi si sono rifiutate di fornire alla Corte il PSC e la documentazione della gara di appalto del progetto dell'autostrada N17/18, che non erano disponibili neppure presso Commissione. Non è stato perciò possibile valutare la logica della progettazione e dell'appalto del progetto, e neanche quella della scelta dell'opzione PPP invece che di metodi di appalto alternativi (come l'appalto tradizionale e la concessione).

Riquadro 2 – Pertinenza dei *Public Sector Comparator* per i progetti infrastrutturali

I *Public Sector Comparator* possono dimostrarsi particolarmente importanti ai fini della valutazione del rapporto benefici/costi dell'opzione PPP per i progetti infrastrutturali. Dal momento che i partner privati sostengono di solito costi finanziari maggiori e richiedono una remunerazione elevata per il proprio capitale di rischio²⁸, tendono a ridurre al minimo i costi di manutenzione a lungo termine migliorando la qualità della costruzione, cosa che implica anche costi di costruzione superiori. Di conseguenza, i risparmi in termini di costi di manutenzione devono essere sufficienti a compensare i

²⁷ Il contributo della Commissione al Fondo Marguerite è stato finanziato ai sensi del regolamento (CE) n. 680/2007 (regolamento TEN), il cui articolo 11 impone alcuni obblighi agli Stati membri, tra cui quello di “realizzare i progetti d'interesse comune che beneficiano del contributo finanziario della Comunità concesso ai sensi del regolamento” TEN, di eseguire “un controllo tecnico e finanziario dei progetti in stretta collaborazione con la Commissione” e di certificare “che le spese siano state effettivamente sostenute e siano conformi ai progetti o a parti di progetti”, senza distinguere tra le varie forme di finanziamento. Ne consegue che, per quanto riguarda l'attuazione, il monitoraggio e il controllo finanziario dei progetti sostenuti dal Fondo Marguerite, la Corte aveva il diritto di chiedere direttamente agli Stati membri di fornire le informazioni pertinenti ai fini dell'audit, comprese quelle concernenti la procedura nazionale seguita al fine di aggiudicare i contratti dei PPP.

²⁸ I partner privati di solito accedono a condizioni di credito più onerose di quelle riservate ai governi nazionali; richiedono perciò per il capitale di rischio un'elevata remunerazione che, per i progetti sottoposti a audit, ha raggiunto talvolta il tasso del 14 % l'anno.

maggiori costi finanziari e di costruzione. È importante quindi che i *Public Sector Comparator* valutino in che misura si possano realizzare risparmi a lungo termine e se un PPP sia l'opzione giusta per una determinata infrastruttura. Ciò è particolarmente pertinente per infrastrutture quali strade o autostrade, per le quali la spesa annuale di manutenzione ammonta a non più del 3 % del costo dell'infrastruttura, lasciando quindi solo limitati margini per risparmi a lungo termine sulla manutenzione²⁹.

52. Per i tre PPP francesi basati sulla disponibilità controllati, è stato fatto ricorso a *Public Sector Comparator*, che sono però stati ostacolati dalla mancanza di dati attendibili sui costi e hanno sistematicamente previsto livelli di introiti eccessivamente ottimistici³⁰, ai quali nella maggior parte dei casi non è corrisposta l'effettiva adesione dei clienti (cfr. **paragrafo 46**); pertanto, l'efficacia è stata inferiore al previsto. Inoltre, il progetto presso Pau-Pirenei in Francia e il progetto MAN in Irlanda mancavano anche di un'analisi complessiva benefici/costi: ciò ha impedito di individuare i vantaggi attesi e di ottimizzare dimensione e portata dei progetti. La portata del progetto MAN è così diminuita da 95 a 66 reti e il costo per ciascun comune servito dal progetto è salito del 4,2 % (cfr. **paragrafo 34, lettera c**).

53. La valutazione effettuata dalla Corte sui progetti PPP sottoposti a audit ha dimostrato che alcuni aspetti possono influire considerevolmente sulla performance del progetto, e pertanto potrebbero rientrare nell'ambito di una specifica valutazione della Commissione. Benché strutturazione, appalto e attuazione dei progetti PPP rientrino esclusivamente nelle competenze degli Stati membri, la Commissione può svolgere un ruolo importante all'atto dell'approvazione di grandi progetti che devono essere cofinanziati con risorse UE. Tuttavia, fino al periodo di programmazione 2007-2013, la Commissione non ha posto in essere strumenti di valutazione dedicati (ad esempio, criteri di valutazione dei progetti che

²⁹ I modelli finanziari elaborati dalla Corte dimostrano che, quanto più elevati sono i costi di manutenzione richiesti dall'infrastruttura e quanto minore è la differenza fra i tassi d'interesse pagati dal pubblico e dal privato, tanto maggiore è la probabilità che i PPP realizzino sufficienti risparmi a lungo termine.

³⁰ Alcune debolezze nell'utilizzo dei *Public Sector Comparator* sono state segnalate anche dalla Corte dei conti francese nella relazione di audit *Les partenariats public-privé des collectivités territoriales: des risques à maîtriser (Cour des comptes française, Rapport public annuel 2015)*.

dimostrino il valore aggiunto UE, il rapporto benefici/costi e la compatibilità con contratti di lunga durata) per analizzare l'impatto di specifiche caratteristiche dei PPP su singoli grandi progetti³¹.

La ripartizione dei rischi è stata spesso inadeguata, e ciò ha comportato minori incentivi o una eccessiva esposizione al rischio per il partner privato

54. Un motivo per scegliere l'opzione PPP è la possibilità di ripartire i rischi (quelli riguardanti ad esempio la costruzione, la domanda, la disponibilità) in base al principio per cui essi dovrebbero essere sostenuti dal partner più adatto a gestirli.

55. La capacità di individuare e ripartire correttamente i rischi del progetto, in modo da ottenere l'equilibrio ottimale fra trasferimento del rischio e compensazione per la parte che lo sostiene, costituisce un fattore essenziale per il successo di un PPP. Se non vi si riesce, potrebbero sorgere implicazioni finanziarie per il partner pubblico e il raggiungimento degli obiettivi del progetto potrebbe essere ostacolato. Accordi non ottimali per la condivisione dei rischi possono ridurre gli incentivi per il partner privato oppure accrescere i costi di progetto e diminuire i benefici per il partner pubblico.

56. La Corte ha individuato almeno una buona pratica (il progetto francese per la banda larga nella Gironda ha tenuto conto del conseguimento dei livelli di servizio attesi e ha previsto penali qualora l'adesione dei clienti non corrispondesse ai modelli finanziari presentati nell'offerta), ma ha anche riscontrato parecchi casi in cui i rischi non sono stati ripartiti in maniera coerente. Si vedano gli esempi seguenti.

- a) Ripartizione dei rischi non coerente con i criteri di aggiudicazione del contratto PPP: benché gli offerenti per il progetto Meurthe e Mosella in Francia fossero stati selezionati secondo criteri di aggiudicazione in base ai quali i potenziali partner privati dovevano proporre modelli finanziari per la commercializzazione dei servizi di banda

³¹ Nel periodo di programmazione 2007-2013 dei fondi SIE, su 968 grandi progetti approvati dalla Commissione europea per un valore di 155,2 miliardi di euro, 28 erano progetti PPP del valore di 11,8 miliardi di euro, con un contributo UE di 4,8 miliardi di euro. I progetti cofinanziati dal Fondo Marguerite sono approvati dal comitato per gli investimenti del Fondo. La Commissione non è rappresentata in questo comitato.

larga, i rischi commerciali sono stati sostenuti non da questi bensì dal partner pubblico. Ciò ha esonerato i partner privati dalla responsabilità per le previsioni in materia di introiti formulate in fase di offerta. Nel corso dell'audit, la Corte ha riscontrato che gli introiti erano quasi del 50 % inferiori alle aspettative; una ripartizione dei rischi più coerente avrebbe fornito incentivi più forti a garantire l'effettiva commercializzazione dei servizi a banda larga.

- b) Ripartizione dei rischi non coerente con la remunerazione del capitale di rischio privato: nel caso di un progetto autostradale, il partner privato ha sostenuto il rischio inerente alla disponibilità, ma non quello inerente alla domanda. Poiché il primo dipende maggiormente dal livello di manutenzione realizzato dal partner privato che da fattori esogeni, espone il partner privato a minori incertezze e dovrebbe quindi generare, per il capitale del partner privato, tassi di remunerazione inferiori rispetto al rischio inerente alla domanda. In questo caso, però, il contratto di PPP prevedeva per il capitale azionario del partner privato un rendimento annuo di quasi il 14 %: ossia uno dei tassi più elevati registrati tra i progetti sottoposti a audit.
- c) Ripartizione dei rischi inadeguata – rischi eccessivi sostenuti dal partner privato: i progetti sottoposti a audit in Grecia hanno dimostrato che, qualora la quota di rischio del partner privato sia eccessivamente elevata (come ad esempio con l'autostrada Olympia, in cui il partner pubblico ha trasferito l'intero rischio inerente alla domanda al partner privato, benché questo non potesse in alcun modo influenzare la domanda di traffico), possono insorgere gravi problemi sotto forma di un maggiore rischio di fallimento per il partner privato, e quindi costi supplementari e un peggior rapporto benefici/costi per il partner pubblico (cfr. **paragrafi 36-40**). Una ripartizione dei rischi analoga contraddistingueva anche il progetto NBS in Irlanda, per il quale l'adesione dei clienti si è rivelata assai inferiore alle previsioni iniziali (cfr. **paragrafo 46**); se il partner privato non fosse stato finanziariamente robusto, il livello di introiti molto inferiore avrebbe messo a repentaglio l'intero progetto.
- d) Inefficace ripartizione dei rischi: in Spagna, per il progetto autostradale A-1 (cfr. **foto 8**) sia il rischio inerente alla domanda che quello inerente alla disponibilità sono stati trasferiti sul partner privato, in quanto la remunerazione del progetto si basava su

“pedaggi-ombra” pagati dal partner pubblico, adeguati con l’inclusione di premi o penali per la qualità della manutenzione dell’infrastruttura. Anche se i livelli di traffico sono risultati notevolmente inferiori alle attese, la qualità della manutenzione (agevolata dai bassi livelli di traffico) ha generato premi che hanno compensato tutte le perdite causate al partner privato dal rischio inerente alla domanda. Pertanto, benché sostenesse tutti i rischi, il partner privato in pratica non ha quasi subito svantaggi finanziari, mentre il partner pubblico è stato obbligato per contratto a pagare importi ben maggiori per assicurare la rimanente manutenzione di un’autostrada sottoutilizzata.

Foto 8 – Autostrada A-1 in Spagna



Fonte: Corte dei conti europea.

I contratti di PPP di lunga durata sono poco adatti al rapido ritmo dei mutamenti tecnologici

57. Normalmente, ci si attende che i PPP mirino a ottimizzare i propri vantaggi, unendo e sfruttando i rispettivi punti di forza delle competenze pubbliche e private. In questo modo, dovrebbero garantire una miglior qualità delle infrastrutture e dei servizi e stimolare la ricerca di soluzioni innovative nella prestazione dei servizi pubblici³².

58. I progetti di banda larga sottoposti a audit sono stati attuati come PPP principalmente perché i partner pubblici ritenevano di non possedere la capacità tecnica per attuarli secondo modalità tradizionali senza rischiare gravi problemi di interfaccia tecnica. Si sono però scontrati con una difficoltà comune dei PPP nel settore delle nuove tecnologie, in cui la scelta delle soluzioni tecnologiche più idonee è essenziale per una riuscita attuazione dei contratti a lungo termine. Impegnarsi a utilizzare una determinata tecnologia e a fornire determinate prestazioni nell'arco, solitamente lungo, di un contratto PPP esponeva i progetti a un forte rischio di obsolescenza tecnologica, che avrebbe comportato inevitabilmente minori introiti non appena una nuova tecnologia fosse divenuta disponibile.

59. Ad esempio, tre dei quattro progetti PPP per la banda larga sottoposti a audit in Francia erano concepiti per durare 18-24 anni e si basavano su un mix di tecnologie comprendente un esteso utilizzo di tecnologie wireless che richiedono costosi aggiornamenti ogni cinque-sei anni (cfr. anche **riquadro 3**). Con l'introduzione della strategia francese per Internet ad altissima velocità³³, per installare le relative infrastrutture sarà necessario indire nuove procedure d'appalto, in modo da coprire aree appena raggiunte dalla tecnologia wireless e per cui è già in vigore un contratto di PPP valido fino al 2030 e oltre. Il probabile esito sarà una situazione in cui, per coprire la stessa area, verranno a sovrapporsi due o più contratti PPP (uno dei quali basato su una tecnologia obsoleta), nonché possibili

³² Cfr. ad esempio EPEC, *The Non-Financial Benefits of PPPs – A review of Concepts and methodology* (Vantaggi non finanziari dei PPP – Una panoramica concettuale e metodologica), giugno 2011.

³³ Il *Plan France Très Haut Débit 2013-2022*, varato nel febbraio 2013, impegna il governo a raggiungere entro il 2022 una copertura del 100 % per l'infrastruttura a banda larga con fibra ottica.

rinegoziazioni di contratti di PPP esistenti, aumenti di costi e conseguenze imprevedibili per l'intera rete.

Riquadro 3 – I PPP di fronte alla rapida evoluzione tecnologica: il progetto della Meurthe e Mosella

I criteri di aggiudicazione per il progetto a banda larga nella Meurthe e Mosella insistevano sul fattore velocità per realizzare la copertura geografica desiderata, ma non assegnavano punti per la qualità delle soluzioni tecniche proposte dagli offerenti. Di conseguenza, benché il 95 % delle famiglie abbia ricevuto una copertura a 6 Mbps, in molti casi tale copertura è assicurata tramite satellite o Wifi-MAX, tecnologie di durata e prestazioni inferiori che non sono in linea con la tendenza ad ampliare la copertura delle famiglie tramite fibra ottica. È stato quindi necessario accantonare cospicue risorse supplementari per aggiornare periodicamente la qualità della rete; pertanto, il costo dei più importanti interventi di manutenzione e rinnovo dell'infrastruttura (32 milioni di euro) costituisce l'84,4 % del costo di investimento totale del progetto (37 milioni di euro): una percentuale sensibilmente più elevata rispetto ad altri progetti di banda larga che sfruttano più intensamente la fibra ottica.

Il quadro istituzionale e normativo non è ancora adatto ai progetti di PPP sostenuti dall'UE

60. Gli auditor della Corte hanno valutato se i quadri giuridici e istituzionali vigenti nell'UE siano in grado di far fronte a numeri più elevati di progetti PPP in tutti gli Stati membri. È stata presa in considerazione la disponibilità di un'adeguata normativa in materia di PPP, di Unità di consulenza PPP che agevolino l'attuazione dei progetti di PPP tramite consulenza, contratti standard, modelli di analisi comparativa e meccanismi di funzionamento appropriati per facilitare l'attuazione di tutti questi sistemi, nonché di strategie adatte all'impiego dei PPP nel quadro di una politica di investimenti complessiva.

Pur avendo esperienza nell'ambito dei PPP, non tutti gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte dispongono di un quadro istituzionale e giuridico ben articolato

61. Per giungere a buon esito, i PPP necessitano di processi e quadri giuridici e istituzionali robusti e esaurienti. Inoltre, la riuscita attuazione dei PPP dipende anche, in larga misura, dalla capacità amministrativa delle autorità competenti.

62. Gli auditor della Corte hanno esaminato i quadri istituzionali e giuridici dei quattro Stati membri visitati, individuando talune carenze che ostacolano la riuscita dell'attuazione dei PPP:

- a) in Francia e in Irlanda, il quadro per i PPP opera solo per determinate tipologie di PPP a livello centrale: in Francia, il quadro istituzionale generale operava principalmente per i *Contrats de Partenariat* (CP) – come il piano comune per i PPP DBFMO basati sulla disponibilità – che vengono negoziati a livello nazionale. Altre forme di PPP, come la *Délégation de Service Public* (PPP strutturati come concessioni) e i CP di livello regionale non erano soggetti a disposizioni analoghe. In Irlanda, disposizioni contrattuali come quelle riguardanti il progetto MAN non sono soggette alle medesime procedure di esame e analisi comparativa dei PPP basati sulla disponibilità, che forse, se utilizzate in questo caso, avrebbero potuto evitare i difetti di pianificazione (cfr. **paragrafo 34, lettera c)**);
- b) in Grecia, il quadro per i PPP è operante solo per i progetti il cui costo di costruzione è inferiore a 500 milioni di euro; dalle valutazioni obbligatorie previste dalla normativa sui PPP restano perciò esclusi vastissimi progetti infrastrutturali come le tre autostrade selezionate per l'audit della Corte³⁴. Tale situazione non agevola, per il dipartimento responsabile dei PPP, il compito di applicare procedure stabilite e trarre coerentemente vantaggio dall'esperienza dell'Unità PPP per i progetti su vasta scala;
- c) in Spagna non esiste un dipartimento dedicato né un'Unità PPP che abbia il compito di sostenere l'attuazione dei progetti PPP sottoposti a audit: i PPP non hanno perciò potuto fruire di clausole contrattuali, orientamenti e strumenti standardizzati a livello centrale. I progetti di PPP spagnoli non sono stati soggetti a un'analisi comparativa che li raffrontasse ad altre opzioni di appalto (cfr. **paragrafo 50)**, né ad altre valutazioni specifiche sul rapporto benefici/costi concepite appositamente per progetti PPP.

³⁴ I progetti di PPP di costo più elevato possono essere assoggettati alla normativa sui PPP per mezzo di una decisione unanime della commissione interministeriale sui PPP.

63. Gli auditor della Corte hanno rilevato inoltre che solo pochi Stati membri hanno maturato un'esperienza sufficientemente lunga e competenze nel settore pubblico per l'attuare con successo progetti PPP (cfr. **grafico 3**). L'analisi, condotta dagli auditor, dei progetti PPP finanziati dal FEIS ha confermato che tali progetti sono concentrati negli Stati membri che hanno maggiore familiarità con questa opzione di appalto: 14 dei 18 PPP approvati nel quadro del FEIS al giugno 2017 erano ubicati in Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Italia, Germania, Irlanda e Grecia. Tale constatazione è ulteriormente confermata dal Parere della Corte sulla proposta di prorogare e aumentare la portata dell'attuale regolamento FEIS³⁵, che ha sottolineato i gravi elementi di squilibrio geografico e concentrazione settoriale, dato che il 63 % dei finanziamenti previsti dal FEIS nello Sportello relativo alle infrastrutture e all'innovazione va al Regno Unito, all'Italia e alla Spagna, soprattutto nei settori dell'energia (46 %) e dei trasporti (19 %).

Nonostante le implicazioni a lungo termine dei PPP, gli Stati membri visitati non hanno elaborato una strategia chiara per il loro impiego

64. Uno dei potenziali vantaggi dei progetti PPP è la realizzazione anticipata di un programma pianificato per investimenti di capitale: i PPP, infatti, possono fornire una preziosa fonte supplementare di finanziamento, a integrazione delle dotazioni di bilancio tradizionali.

65. Tuttavia, il finanziamento di grandi progetti infrastrutturali e l'impegno a versare pagamenti annuali per la costruzione, il funzionamento e la manutenzione degli stessi comporta implicazioni a lungo termine per i bilanci e per il processo decisionale politico degli Stati membri; i governi dovrebbero pertanto elaborare un approccio strategico per individuare i settori e le situazioni cui l'opzione PPP è più adatta, e ove può essere opportuno impegnare stanziamenti di bilancio a lungo termine. Gli auditor della Corte hanno rilevato che la maggior parte degli Stati membri visitati non era dotata di politiche e strategie chiare riguardo all'uso dei PPP:

³⁵ Cfr. Parere n. 2/2016 della Corte, intitolato "FEIS: una proposta prematura di proroga e di aumento" (<http://www.eca.europa.eu>).

- a) in Irlanda e in Grecia, i PPP erano considerati in sostanza una fonte ulteriore di fondi, utile per finanziare essenzialmente investimenti supplementari, ossia progetti addizionali che i capitali nazionali non potevano coprire, tramite i PPP (Irlanda), oppure per attirare fondi privati (Grecia);
- b) in Francia, non esiste un approccio strategico all'uso dei PPP. Il governo ha cercato di incoraggiare l'uso dei PPP come misura anticiclica per affrontare la crisi finanziaria ed economica, ma non ha fornito indicazioni chiare sul ruolo che i PPP dovrebbero svolgere nelle strategie di investimento. Ad esempio, i PPP sottoposti a audit nel settore della banda larga sono stati attuati in assenza di una strategia nazionale complessiva mirante a garantire a tutti l'accesso a Internet ad alta velocità (cfr. **paragrafo 59**);
- c) in Spagna, i progetti di PPP sono stati individuati sulla base della loro maturità e non della pertinenza, dell'impatto o del rapporto benefici/costi; si spiega così, ad esempio, perché un progetto più maturo su un tratto a traffico meno intenso dell'autostrada A-1 sia stato attuato tramite un PPP.

66. Dal punto di vista della politica infrastrutturale europea, i sei progetti di banda larga sottoposti a audit in Francia e Irlanda riguardavano le principali priorità UE in materia di TIC. Gli auditor della Corte hanno però rilevato che due terzi dei progetti autostradali sottoposti a audit³⁶ non rientravano nella rete centrale TEN-T ad alta priorità, che mira a sottolineare la priorità del completamento della rete entro il 2030, bensì nella rete globale, il cui completamento è previsto solo entro il 2050. Benché i PPP siano potenzialmente in grado di contribuire, come ulteriore alternativa rispetto ai metodi di appalto tradizionali, al completamento di grandi piani infrastrutturali prioritari, è dubbio che fosse opportuno e giustificato accollarsi i rischi e i complessi requisiti supplementari derivanti dall'opzione PPP per attuare questi progetti, che non fanno parte della rete centrale da completarsi entro il 2030 e, come è emerso dalla presente relazione, si sono rivelati alquanto problematici.

³⁶ L'autostrada N17/N18 in Irlanda, l'autostrada C-25 in Spagna e l'autostrada centrale, l'autostrada Moreas e i rimanenti tratti dell'autostrada Olympia in Grecia.

67. Il ruolo che i PPP dovrebbero svolgere nell'ambito di più ampie strategie di investimento dovrebbe essere possibilmente basato su approcci strategici coerenti. Dei quattro Stati membri visitati, l'Irlanda e, in misura minore, la Grecia hanno considerato l'opportunità di limitare l'uso dei PPP per evitare di impegnare importi eccessivi dei bilanci futuri sfruttando l'assenza di controlli e di una indicazione anticipata in bilancio. L'Irlanda ha previsto di limitare la spesa per PPP al 10 % del totale delle spese aggregate annue in conto capitale, mentre in Grecia i pagamenti totali per i PPP nell'ambito della legge-quadro sui PPP non dovrebbero superare il 10 % del programma annuale di investimenti pubblici, e il totale dei pagamenti annuali basati sulla disponibilità erogati a operatori privati non dovrebbe superare i 600 milioni di euro³⁷.

68. In Francia e in Spagna non esiste un massimale per i pagamenti annuali totali relativi ai PPP. Il rischio di una diminuzione della flessibilità di bilancio, dovuta al numero di livelli di capitale superiori a quelli che ci si può permettere stanti le restrizioni di bilancio attuali e a lungo termine, è emerso con particolare evidenza a livello regionale (cfr. **riquadro 4**).

Riquadro 4 – Esempio di riduzione della flessibilità di bilancio nella Regione della Catalogna

In Spagna, la Regione della Catalogna gestisce un cospicuo programma di investimenti in PPP, la cui logica economica si riallaccia a ipotesi ottimistiche di finanza pubblica, basate sulla rapida crescita economica che ha preceduto la crisi economica e finanziaria. Nel 2007, i progetti PPP hanno rappresentato una spesa di 178,8 milioni di euro, ossia l'8,9 % del bilancio annuale (2 000 milioni di euro) del dipartimento responsabile per le infrastrutture dei trasporti. Il dipartimento stimava che tale onere finanziario non avrebbe messo a repentaglio la sostenibilità dei bilanci futuri, giacché a quell'epoca l'economia registrava una crescita sostenuta. In seguito alla crisi, però, il bilancio annuale del dipartimento è stato ridotto a 300 milioni di euro: di conseguenza i pagamenti connessi ai PPP ne assorbono ora la percentuale più rilevante. Rimane quindi un margine di flessibilità di bilancio assai esiguo, il che compromette la possibilità, per la regione, di adattarsi a priorità emergenti o di finanziare investimenti urgenti.

³⁷ Queste disposizioni non si applicano ai progetti di PPP su larga scala, superiori a 500 milioni di euro, che non rientrano nel quadro PPP.

La combinazione tra finanziamenti UE e PPP comporta incertezze e requisiti ulteriori

69. Solo pochissimi Stati membri hanno attuato sistematicamente i PPP ricorrendo al sostegno dell'UE (cfr. paragrafi 9-19). Le visite degli auditor della Corte in Irlanda, Francia, Spagna e Grecia hanno confermato che uno dei maggiori ostacoli ai progetti con PPP a finanziamento misto è rappresentato dai requisiti più complessi imposti dal processo di domanda di sovvenzioni UE, oltre all'elaborato processo di appalto e gestione dei PPP. Tale situazione può indurre entrambi i partner a rinunciare a priori ai fondi (PPP) a finanziamento misto, optando invece per un appalto tradizionale, oppure ad attuare i PPP senza alcuna forma di sostegno dell'UE.

70. Accanto ad altri fattori, come gli effetti della crisi economica e finanziaria, le preferenze politiche e la limitata capacità, da parte del settore pubblico, di gestire i PPP, lo scarsissimo ricorso al sostegno UE nei PPP, registrato finora, si deve in una certa misura alle difficoltà pratiche connesse alle precedenti norme UE disciplinanti il finanziamento. I regolamenti dei Fondi strutturali e di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013 non contenevano disposizioni specifiche riguardanti i PPP, poiché erano stati concepiti essenzialmente per operare con meccanismi di approvazione ed erogazione di sovvenzioni creati in funzione delle forme tradizionali di appalto.

71. Le nuove disposizioni dell'RDC per il periodo di programmazione 2014-2020 hanno dedicato un capo specifico ai PPP, per chiarire le possibilità offerte dai Fondi SIE a sostegno dei progetti PPP e risolvere alcune delle maggiori difficoltà pratiche. Sono state così introdotte semplificazioni nel calcolo del deficit di finanziamento, nonché la possibilità di prorogare il periodo di erogazione della sovvenzione (per maggiori dettagli, cfr. allegato II). Queste disposizioni possono incoraggiare un più ampio utilizzo di progetti PPP a finanziamento misto con la partecipazione dell'UE, ma pochi di essi erano stati predisposti al momento dell'audit (settembre 2017).

La possibilità di registrare i progetti PPP come voci fuori bilancio rischia di compromettere la trasparenza e il rapporto benefici/costi

72. Gli auditor della Corte hanno constatato che il trattamento statistico dei PPP è un punto importante su cui le autorità pubbliche si dovrebbero soffermare per decidere se utilizzare

tale opzione di appalto. Secondo il SEC 2010 (cfr. **paragrafo 6**), i PPP dovrebbero essere attribuiti al bilancio del proprietario economico dell'attivo, ossia alla parte che sostiene la quota maggiore dei rischi e che ha diritto alla parte maggiore della remunerazione associata all'attivo. A seconda della ripartizione rischio/remunerazione tra i partner pubblici e privati, le norme consentono due possibilità:

- a) registrare i PPP nel bilancio pubblico, analogamente ai progetti appaltati secondo criteri tradizionali. Tale opzione considera l'attivo del PPP come un investimento pubblico che genera un incremento del debito pubblico corrispondente all'investimento, e incide pertanto sul rispetto dei criteri di Maastricht;
- b) registrare i PPP al di fuori del bilancio pubblico, trasferendo i costi dell'investimento dalla dotazione in conto capitale ai bilanci di funzionamento annuali degli anni successivi. Il vantaggio è che la quota di debito relativa al PPP non viene calcolata ai fini del rispetto dei criteri di Maastricht.

73. La ripartizione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato è uno degli aspetti cruciali di un contratto PPP (cfr. **paragrafo 54**). Dal momento che mantenere i PPP al di fuori del bilancio pubblico significa trasferire la maggior parte dei rischi e dei vantaggi al partner privato, c'è il rischio intrinseco che gli accordi di distribuzione siano influenzati dal trattamento statistico preferito anziché dal principio secondo cui i rischi dovrebbero essere sostenuti dalla parte più idonea a gestirli e a ottenere il miglior rapporto benefici/costi. In generale, la registrazione sul bilancio di un attivo PPP può garantire parità di condizioni tra le diverse opzioni di appalto, lasciando la scelta unicamente a considerazioni relative al rapporto benefici/costi.

74. Dall'analisi di politiche, strategie e progetti dei quattro Stati membri in materia di PPP è emerso che:

- a) in Irlanda, oltre alla valutazione del rapporto benefici/costi come elemento essenziale, anche la possibilità di mantenere i PPP al di fuori del bilancio pubblico ha rappresentato un fattore importante nella scelta dell'opzione PPP. Due dei progetti sottoposti a audit, per un costo totale di 1,2 miliardi di euro, sono stati registrati fuori bilancio e uno in bilancio;

- b) in Grecia, la considerazione principale nella scelta dell'opzione PPP è stata il desiderio di attirare finanziamenti privati. Anche le preoccupazioni relative al trattamento statistico hanno avuto un ruolo, per cui le tre concessioni sottoposte a audit, per un totale di 6,7 miliardi di euro, sono state inizialmente registrate fuori bilancio. Sono state però reinserite nel bilancio dopo la rinegoziazione e la sostanziale modifica delle condizioni del contratto (cfr. **paragrafi 37-40**). Nessuno dei progetti era stato sottoposto a una valutazione comparativa del rapporto benefici/costi rispetto ad altre opzioni d'appalto;
- c) la Francia registra regolarmente i propri PPP sul bilancio pubblico; in tal modo, la scelta dell'opzione PPP viene effettuata unicamente sulla base del rapporto benefici/costi. I quattro progetti sottoposti a audit sono stati registrati in bilancio e, a eccezione del progetto di Pau (Pirenei), è stata svolta un'analisi comparativa delle opzioni di appalto alternative;
- d) per le autorità spagnole, anche la registrazione fuori bilancio dei progetti PPP è stata un fattore importante. In generale, i PPP aventi un impatto sul bilancio pubblico non sono stati portati avanti e i PPP sottoposti a audit non sono stati valutati rispetto a opzioni alternative sulla base del rapporto costi/benefici. Ad esempio, lo studio di fattibilità del progetto dell'autostrada A1 ha esaminato la ripartizione dei rischi con l'obiettivo di mantenere il progetto al di fuori del bilancio pubblico, sfruttando così "uno dei fondamentali vantaggi dei PPP"³⁸. L'Ufficio della contabilità nazionale ha però contestato tale interpretazione, sancendo che i due progetti sottoposti a audit dovessero essere registrati in bilancio, perché i rischi sostenuti dal partner privato erano insufficienti.

75. Gli auditor della Corte hanno rilevato che per cinque dei 12 progetti sottoposti a audit (dal costo totale di 7,9 miliardi di euro), nella scelta dell'opzione PPP era stata data grande importanza alla possibilità di registrare i PPP al di fuori del bilancio. Tali pratiche aggravano i rischi di effetti collaterali negativi tali da compromettere il rapporto benefici/costi, ad esempio tramite un approccio pregiudizialmente favorevole ai progetti PPP anche ove

³⁸ Cfr. *Estudio de viabilidad Económica Financiera Autovía A-1 Tramo 2 P.K. 101 a 247*, marzo 2006, pag. 15.

considerazioni attinenti al rapporto benefici/costi indurrebbero a scelte diverse, accordi di condivisione dei rischi poco equilibrati e costi maggiori per il partner pubblico.

76. Assieme alla mancanza di banche dati affidabili e pubblicamente disponibili sui progetti PPP³⁹, che indichino gli impegni degli enti pubblici per gli anni a venire, la registrazione fuori dal bilancio pubblico dei progetti PPP riduce il livello di informazioni trasparenti fornite all'opinione pubblica sugli impegni PPP a lungo termine e sulle connesse passività, e di conseguenza sul loro impatto sui livelli di debito e disavanzo degli Stati membri interessati.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

77. La Corte ha rilevato che, benché i PPP siano potenzialmente in grado di assicurare un'attuazione più rapida delle politiche e buoni livelli di manutenzione per tutto il loro arco di vita, i PPP sostenuti dall'UE sottoposti a audit non sono sempre stati gestiti con efficacia, e non hanno garantito un rapporto adeguato tra benefici e costi. I potenziali vantaggi dei PPP sottoposti a audit spesso non si sono concretizzati, poiché questi progetti (analogamente a quelli appaltati secondo metodi tradizionali) hanno fatto registrare ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo delle realizzazioni dei progetti, il che ha comportato 1,5 miliardi di euro di spese inefficienti e inefficaci, di cui 0,4 miliardi di euro di fondi dell'UE.

78. Sono inoltre mancate appropriate analisi della capacità dei PPP di migliorare il rapporto tra costi e benefici, nonché strategie adeguate per l'impiego dei PPP e appropriati quadri istituzionali e normativi. Dato che solo pochi Stati membri dispongono di un grado sufficiente di esperienza e competenza nell'attuazione di progetti PPP riusciti, c'è il forte rischio che i PPP non contribuiscano all'obiettivo (indicato tra l'altro dal Libro bianco sui trasporti e dagli attuali regolamenti MCE e FEIS) di produrre un effetto di leva maggiore con fondi UE tramite progetti a finanziamento misto comprendenti i PPP.

³⁹ Gli Stati membri hanno l'obbligo di inviare ogni sei mesi a Eurostat l'elenco dei dieci maggiori progetti PPP, ma tale elenco non è pubblicamente disponibile.

Raccomandazione 1 – Non promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate non saranno state risolte e le seguenti raccomandazioni attuate con successo

La Commissione e gli Stati membri non dovrebbero promuovere un ricorso più intenso e diffuso ai PPP fino a quando le problematiche individuate nella presente relazione non saranno state risolte e le seguenti raccomandazioni attuate con successo; in particolare, per quanto riguarda il miglioramento dei quadri istituzionali e normativi e la gestione dei progetti e per quanto riguarda una maggiore garanzia che la scelta dell'opzione PPP sia quella capace di produrre il miglior rapporto benefici/costi e che i progetti PPP saranno con buona probabilità gestiti in maniera soddisfacente.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

I progetti PPP sottoposti a audit non sono sempre stati efficaci nel concretizzare i rispettivi vantaggi attesi

79. Le strategie e i regolamenti UE applicabili consentono l'uso dei PPP come mezzo potenzialmente efficace per realizzare progetti infrastrutturali che consentano di perseguire obiettivi di politica pubblica combinando varie forme di risorse pubbliche e private. La Corte ha però constatato che l'attuazione di progetti su scala più vasta del consueto e la fusione in un unico contratto di progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione delle infrastrutture ha aggravato il rischio di un basso livello di concorrenza (ponendo così l'autorità pubblica in una posizione di dipendenza) e ha accresciuto la complessità generale dei progetti.

80. La scelta dell'opzione PPP per la maggior parte dei progetti sottoposti a audit non ha recato i benefici attesi dai PPP in termini di completamento dei progetti nel rispetto dei limiti di tempo e di bilancio. Come già osservato dalla Corte per i progetti appaltati secondo metodi tradizionali, anche la maggioranza dei progetti PPP sottoposti a audit (sette progetti su dodici, corrispondenti a un costo per progetti di 7,8 miliardi di euro) ha fatto registrare inefficienze, tra cui il prolungarsi delle procedure d'appalto (fino a sei anni e mezzo) e delle fasi di costruzione (con ritardi che sono andati da due a 52 mesi). La capacità dei PPP di realizzare questi vantaggi si è rivelata in effetti limitata, giacché alcuni di questi ritardi sono

stati causati da fattori su cui la scelta dell'opzione PPP non poteva influire (ritardi nel rilascio di pertinenti autorizzazioni e permessi, controversie legali sulle procedure d'appalto o rinegoziazioni dei progetti), ma altri erano direttamente attribuibili al ricorso al PPP (come la difficoltà di raggiungere la chiusura finanziaria e la maggior vulnerabilità a recessioni economiche e finanziarie, che ha provocato il ritiro dei prestatori e notevoli costi aggiuntivi a carico del partner pubblico (1,5 miliardi di euro).

81. La possibilità di finanziare progetti su larga scala su periodi di tempo più lunghi riduce l'incentivo a ottimizzare le dimensioni del progetto in funzione delle esigenze reali e aggrava quindi il rischio che gli enti pubblici intraprendano progetti infrastrutturali più vasti del necessario. Per i progetti sottoposti a audit, le valutazioni effettuate dai partner pubblici e privati e dai prestatori non hanno impedito di prefigurare scenari eccessivamente ottimistici in merito alla domanda e all'utilizzo futuri delle infrastrutture pianificate. Ad esempio, le stime del traffico per alcuni tratti autostradali in Grecia e in Spagna sono risultate assai inferiori alla capacità potenziale, e i dati sull'effettiva adesione dei clienti ai progetti di banda larga sottoposti a audit in Francia e in Irlanda sono ben al di sotto delle previsioni (fino al 69 %), col risultato di un rapporto benefici/costi peggiore e di un'efficacia inferiore al previsto.

Raccomandazione 2 – Mitigare l'impatto finanziario dei ritardi e delle rinegoziazioni sul costo dei PPP sostenuto dal partner pubblico

Per ripartire in maniera migliore tra i partner i costi dei ritardi e delle rinegoziazioni, così da mitigare l'impatto finanziario dei ritardi attribuibili al partner pubblico e delle rinegoziazioni dei contratti sul costo finale dei PPP sostenuto dal partner pubblico, la Corte raccomanda che:

- a) gli Stati membri individuino e propongano disposizioni contrattuali standard, tali da limitare l'importo di possibili costi supplementari a carico del partner pubblico;

- b) gli Stati membri valutino qualsiasi eventuale rinegoziazione precoce dei contratti, per garantire che i costi derivanti sostenuti dal partner pubblico siano debitamente giustificati e in linea con i principi dell'impiego ottimale delle risorse.

Data-obiettivo di attuazione: immediatamente.

Ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo sono in parte da addebitare all'inadeguatezza delle analisi e degli approcci

82. La Corte ha rilevato che l'opzione PPP è stata spesso scelta senza una base analitica sufficientemente robusta. Per la maggior parte dei progetti sottoposti a audit non è stata svolta alcuna analisi comparativa, come il *Public Sector Comparator*, per dimostrare che il PPP garantisce il miglior rapporto costi/benefici o per tutelare l'interesse pubblico assicurando parità di condizioni con altri metodi di appalto.

83. Benché l'investimento della Commissione europea nel Fondo Marguerite rientri nell'ambito del regolamento TEN-T, che garantisce alla Corte il diritto di espletare audit anche qualora il beneficiario sia un partner privato, le autorità irlandesi si sono rifiutate di fornire alla Corte il PSC e la documentazione della gara di appalto del progetto dell'autostrada N17/18, che non erano disponibili neppure presso la Commissione. Non è stato perciò possibile valutare la logica della progettazione e dell'appalto del progetto, nonché della scelta dell'opzione PPP invece che di metodi di appalto alternativi (come l'appalto tradizionale e la concessione).

84. La maggior parte dei progetti PPP sottoposti a audit ha fatto registrare carenze nell'utilizzo dell'opzione PPP. Le disposizioni in materia di condivisione dei rischi erano strutturate in maniera inadeguata, comportando una ripartizione dei rischi inefficace o incoerente, o una esposizione al rischio eccessiva per il partner privato. In un caso sottoposto a audit, l'elevata remunerazione (14 %) del capitale di rischio del partner privato non era coerente con i ridotti rischi che questi doveva sostenere. Inoltre, la combinazione di nuove tecnologie (come nel settore TIC) con contratti di lunga durata non è stato gestito sempre in maniera accorta, giacché i partner pubblici hanno dovuto mantenere valido un contratto anche se la rapida evoluzione ha provocato l'obsolescenza tecnologica.

Raccomandazione 3 – Basare la scelta dell’opzione PPP su valide analisi comparative riguardanti le migliori opzioni di appalto

Per garantire che l’opzione PPP sia quella in grado di garantire il miglior rapporto benefici/costi, la Corte raccomanda che:

- a) gli Stati basino la scelta dell’opzione PPP su valide analisi comparative, come quella basata sul *Public Sector Comparator*, e approcci adeguati, tali da assicurare che l’opzione PPP venga scelta solo se assicura il miglior rapporto benefici/costi anche in scenari pessimistici;
- b) la Commissione garantisca alla Corte dei conti europea pieno accesso alle informazioni necessarie per valutare la scelta dell’opzione di appalto e il relativo appalto da parte delle autorità pubbliche, anche quando il sostegno UE è erogato direttamente a entità private tramite strumenti finanziari.

Data-obiettivo di attuazione: a partire da settembre 2018.

Il quadro istituzionale e normativo non è ancora adatto ai progetti PPP sostenuti dall’UE

85. Le carenze individuate dalla Corte nel corso dell’audit espletato indicano che per una riuscita attuazione dei progetti PPP è necessaria una notevole capacità amministrativa, e che quest’ultima può essere garantita solo tramite quadri istituzionali e normativi adeguati e tramite una vasta esperienza. La Corte ha constatato che, attualmente, tali condizioni sussistono solo in pochissimi Stati membri: ciò contrasta con l’accresciuta insistenza dell’UE sul ricorso più ampio ed esteso all’effetto-leva tra fondi pubblici e fondi privati, nonché sul ruolo che i PPP possono svolgere a tal proposito.

86. Ciò è confermato dalla forte concentrazione geografica e settoriale dei progetti valutati (il 59 % dell’importo totale dell’UE, ossia 3,3 miliardi di euro, è stato fornito alla Grecia; l’88 % del costo totale dei progetti sostenuti dall’UE è andato al settore dei trasporti), e dal modello di progetti finanziati nel quadro del FEIS: il 63 % dei finanziamenti FEIS era concentrato in Regno Unito, Italia e Spagna, e principalmente nei settori dell’energia (46 %) e dei trasporti (19 %).

87. Inoltre, pur avendo esperienza nell'attuazione di progetti PPP e concessioni, tre degli Stati membri visitati dalla Corte (Francia, Grecia e Spagna) non disponevano di un quadro istituzionale pienamente adeguato per garantire una riuscita gestione dei progetti PPP.

88. Gli Stati membri visitati mancavano – in varia misura – di un approccio strategico adeguato all'impiego dei PPP. Questi ultimi venivano considerati un mezzo per attirare finanziamenti supplementari sotto forma di fondi privati, ma non vi erano indicazioni chiare sul ruolo che i PPP dovessero svolgere nelle strategie di investimento nazionali, né dei settori in cui sarebbe opportuno impegnare una quota significativa dei bilanci futuri.

89. Benché i PPP siano potenzialmente in grado di contribuire (come opzione ulteriore rispetto ai metodi di appalto tradizionali) al completamento di grandi piani infrastrutturali prioritari e di assicurare buoni standard di servizio e manutenzione, la Corte ha rilevato che due terzi dei progetti autostradali sottoposti a audit non si trovavano nella rete centrale TEN-T ad alta priorità, che mira a sottolineare la priorità del completamento della rete entro il 2030, bensì nella rete globale, il cui completamento è previsto solo entro il 2050. Inoltre, alcuni dei PPP sottoposti a audit sono stati attuati in settori (come le TIC) soggetti a rapidi mutamenti tecnologici, difficilmente compatibili con contratti di lunga durata.

90. Infine, solo pochi Stati membri hanno pensato a introdurre un massimale sull'utilizzo dei PPP, così da non impegnare importi eccessivi dei bilanci futuri, che vincolerebbero il partner pubblico anche in periodi di recessione economica e non sarebbero disponibili per l'attuazione di politiche future.

Raccomandazione 4 – Definizione di politiche e strategie chiare in materia di PPP

Per garantire che gli Stati membri dispongano della capacità amministrativa necessaria e che vi siano politiche e strategie chiare in materia di PPP, così da attuare con successo i progetti PPP sostenuti dall'UE, la Corte raccomanda che:

- a) gli Stati membri elaborino politiche e strategie chiare in materia di PPP, individuando chiaramente il ruolo che i PPP dovrebbero svolgere nell'ambito delle rispettive politiche di investimento infrastrutturale, allo scopo di individuare i settori in cui i PPP sono più

adatti e di fissare possibili limiti alla misura in cui i PPP possono essere utilizzati in maniera efficace;

- b) la Commissione proponga modifiche normative per concentrare il sostegno finanziario ai futuri PPP nei settori che considera di grande rilevanza strategica e compatibili con gli impegni a lungo termine dei PPP, come la rete centrale TEN-T.

Data di attuazione: a partire dal prossimo periodo di programmazione.

91. Cinque dei 12 progetti PPP valutati, per un costo totale di 7,9 miliardi di euro, erano stati inizialmente registrati fuori bilancio. Pur se conforme al sistema contabile dell'UE, tale pratica aggrava il rischio di effetti collaterali negativi, tali da compromettere il rapporto benefici/costi (ad esempio, un approccio pregiudizialmente favorevole ai progetti PPP, anche quando considerazioni di rapporto benefici/costi indurrebbero a scelte diverse) e la trasparenza.

92. Combinare finanziamenti UE e PPP ha comportato ulteriori incertezze e complessità, che non ne hanno incoraggiato l'uso. Il numero di progetti PPP sostenuti dall'UE, espresso in percentuale del mercato totale dei PPP, è ancora basso. I nuovi regolamenti disciplinanti i fondi SIE hanno parzialmente chiarito le possibilità offerte dai fondi per il finanziamento dei PPP e hanno eliminato alcune complicazioni che deriverebbero dal ricorso al finanziamento misto, ma vi sono ancora margini per semplificare ulteriormente.

Raccomandazione 5 – Perfezionare il quadro UE per una migliore efficacia dei progetti PPP

Per mitigare il rischio di un approccio pregiudizialmente favorevole alla scelta dei PPP, promuovere maggiore trasparenza e garantire che i PPP possano essere sostenuti in modo efficace dai fondi UE, la Corte raccomanda che:

- a) la Commissione subordini il sostegno dell'UE a progetti PPP alla garanzia che la scelta dei PPP sia giustificata da considerazioni relative al rapporto costi/benefici e non sia quindi indebitamente influenzata da considerazioni relative a vincoli di bilancio o al trattamento statistico;

- b) gli Stati membri migliorino la trasparenza pubblicando elenchi periodici di progetti PPP, comprendenti dati sufficienti e significativi sugli attivi finanziati, i futuri impegni e il relativo trattamento nei bilanci, preservando al tempo stesso la tutela dei dati confidenziali e commercialmente sensibili;
- c) la Commissione valuti la complessità aggiuntiva dei progetti PPP a finanziamento misto con la partecipazione dell'UE, in vista di ulteriori interventi miranti a semplificare le relative norme e procedure dei programmi UE.

Data-obiettivo di attuazione: entro la fine del 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 7 febbraio 2018.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO I**PPP sostenuti dall'UE per il periodo 2000-2014, in milioni di euro, per paese**

Paesi	Numero di progetti	Costo totale	Contributo UE	% del contributo dell'UE
Grecia	8	6 806	3 301	58,53 %
Portogallo	3	2 379	564	10,00 %
Francia	21	9 856	324	5,74 %
Spagna	4	2 422	311	5,51 %
Polonia	4	388	272	4,82 %
Germania	14	2 147	254	4,50 %
Italia	6	553	210	3,72 %
Regno Unito	3	2 212	110	1,95 %
Belgio	2	686	101	1,79 %
Irlanda	3	1 286	81	1,44 %
Lituania	3	99	40	0,71 %
Slovenia	10	52	36	0,64 %
Croazia	1	331	20	0,35 %
Malta	1	21	12	0,21 %
Estonia	1	4	4	0,07 %
Totale generale	84	29 242	5 640	100,00 %

Fonte: tabella elaborata dalla Corte dei conti europea sulla base dei dati forniti dalla Commissione, dall'EPEC e da Stati membri selezionati. Per il contributo UE, le fonti sono le seguenti: FESR, Fondo di coesione, Fondo Marguerite, LGTT, PBI e Jessica.

Nei 13 Stati membri rimanenti non si registra alcun sostegno dell'UE per i PPP.

ALLEGATO II

**Principali difficoltà emerse nell'utilizzo di PPP a finanziamento misto, nel periodo
2007-2013, e modifiche apportate al regolamento recante disposizioni comuni per il
2014-2020**

2007-2013	2014-2020
<p>La necessità di selezionare il partner privato prima di avviare la domanda di sovvenzione esponeva le autorità pubbliche al rischio che la sovvenzione non venisse approvata, dopo che queste avevano già sottoscritto l'impegno per il PPP.</p>	<p>Benché rimanga disponibile l'opzione di richiedere una sovvenzione solo dopo aver concluso l'appalto per il PPP, le nuove disposizioni prevedono anche che l'approvazione sia subordinata al fatto che il partner privato sia beneficiario di una sovvenzione, prima di essere formalmente selezionato nell'ambito del processo di appalto del PPP. Ciò consente all'amministrazione aggiudicatrice di procedere con la domanda di sovvenzione parallelamente alla procedura d'appalto e di ottenere l'approvazione condizionata della sovvenzione prima dell'aggiudicazione del contratto PPP, migliorando così, fin dalle prime fasi, chiarezza e certezza in merito alle fonti di finanziamento ed eliminando, per il partner pubblico, il rischio che la sovvenzione non sia approvata, dopo che questo ha già sottoscritto l'impegno per il PPP.</p>
<p>Il requisito che le sovvenzioni dovessero essere erogate nell'arco dei due anni successivi all'anno di aggiudicazione (norma $n+2$) limitava l'uso delle sovvenzioni per coprire i costi di capitale anticipati, e non era adatto alle strutture dei PPP, in cui i pagamenti vengono effettuati in un periodo di tempo assai più lungo.</p>	<p>Le nuove disposizioni prorogano il periodo di erogazione della sovvenzione, che può corrispondere alla durata del PPP. La sovvenzione è trasferita su un conto di garanzia, controllato dal partner pubblico; ciò consente una migliore corrispondenza dei pagamenti con il profilo di pagamento a lungo termine di un PPP.</p>
<p>La complessità e l'incertezza del calcolo dell'esatto importo massimo dell'assistenza UE (il deficit di finanziamento¹) per progetti che generano introiti prima del completamento dell'appalto del PPP esponeva le autorità pubbliche a un rischio di finanziamento qualora l'importo della sovvenzione fosse minore del previsto.</p>	<p>Sebbene sia ancora possibile utilizzare il metodo del deficit di finanziamento per calcolare l'importo del sostegno UE per i progetti che generano entrate, le nuove disposizioni offrono alternative notevolmente più semplici, che per particolari settori applicano tassi forfettari prestabiliti di deficit di finanziamento.</p>
	<p>Le nuove disposizioni consentono di sostituire il partner privato beneficiario senza perdere la sovvenzione, soluzione più soddisfacente per i diritti di ingresso e sostituzione spettanti ai prestatori.</p>

¹ I progetti generatori di entrate sono quelli in cui gli utenti pagano direttamente per i servizi. Si parte dal principio per cui i fondi SIE dovrebbero essere usati solo per colmare il deficit tra i costi del progetto e gli introiti generati. La somma dei contributi nazionali e UE non può superare il deficit di finanziamento.

ALLEGATO III

Progetti sottoposti a audit

	Settore/Progetti	Stato e durata del contratto	Ritardo in mesi	Costo totale pianificato del progetto	Costo totale provvisorio del progetto	Costo aggiuntivo sostenuto dal partner pubblico	% di incremento del costo	Osservazioni	Sostegno dell'UE	Fonte del finanziamento dell'UE	A bilancio/fuori bilancio	Public Sector Comparator
				milioni di euro					milioni di euro			
	Grecia											
1	Trasporti: autostrada centrale E-65 ¹	Concessione di 30 anni (fino al 2038), costruzione – in corso	47	2 375	1 594	413	cfr. osservazioni	Il costo totale provvisorio è inferiore al costo totale pianificato poiché la portata del progetto è stata ridotta del 55 %. Il costo totale per km è però aumentato del 47 %. La cifra di 413 milioni di euro comprende un contributo aggiuntivo dello Stato pari a 231,4 milioni di euro e pagamenti al concessionario per 181,4 milioni di euro.	647,6	FESR e Fondo di coesione	Inizialmente fuori bilancio, registrato a bilancio solo a seguito del "reset"	no
2	Trasporti: autostrada Olympia ²	Concessione di 30 anni (fino al 2038), costruzione – in corso	37	2 825	2 619	678	cfr. osservazioni	Il costo totale provvisorio è inferiore al costo totale pianificato poiché la portata del progetto è stata ridotta del 45 %. Il costo totale per km è però aumentato del 69 %. La cifra di 678 milioni di euro comprende un contributo aggiuntivo dello Stato pari a 238,5 milioni di euro e pagamenti al concessionario per 439,7 milioni di euro.	1 012,4	FESR e Fondo di coesione	Inizialmente fuori bilancio, registrato a bilancio solo a seguito del "reset"	no
3	Trasporti: autostrada Moreas ³	Concessione di 30 anni (fino al 2038), costruzione – completato	52	1 543	1 791	84	cfr. osservazioni	Il costo totale per km è aumentato del 16 %. La cifra di 84 milioni di euro riguarda pagamenti al concessionario	328,6	FESR e Fondo di coesione	Inizialmente fuori bilancio, registrato a bilancio solo a seguito del "reset"	no
	Spagna											
4	Trasporti: autostrada A-1 ⁴	Concessione di 19 anni (fino al 2026), costruzione – completato	24	475	633	158	33 %	Sono state necessarie modifiche alle opere pianificate.	2,2	Fondo Marguerite	a bilancio	no
5	Trasporti: autostrada C-25 ⁵	Concessione di 33 anni (fino al 2044), costruzione – completato	14	695	838	144	21 %	Sono state necessarie modifiche alle opere pianificate, nonché la rinegoziazione del contratto.	70	LGTT	a bilancio	no
	Irlanda											
6	Trasporti: autostrada N17/18 ⁶	Concessione di 25 anni (fino al 2042), costruzione – in corso	n.d.	946	n.d.	n.d.	cfr. osservazioni	La fase di costruzione del progetto era in corso al momento dell'audit.	2,7	Fondo Marguerite	fuori bilancio	n.d.
7	TIC: Programma nazionale per la banda larga ⁷	Accordo di progetto di 5, 7 anni, costruzione – completato	0	223	169	n.d.	cfr. osservazioni	Il progetto ha generato introiti inferiori alle previsioni rispetto alla gara d'appalto originale, poiché l'adesione dei clienti è stata assai inferiore al previsto. Ciò ha inciso anche sulla spesa operativa complessiva, portando a una riduzione del finanziamento di progetto inizialmente stimato.	36	FESR	fuori bilancio	n.d.
8	TIC: Metropolitan Area Networks (MAN) ⁸	Fino a un massimo di 25 anni a partire dall'ultima certificazione MAN	n.d.	117	84	n.d.	cfr. osservazioni	Riduzione della portata del progetto, incremento del 4,2 % del costo medio per località coperta. La cifra relativa al costo non comprende né il funzionamento né la gestione dell'infrastruttura, per cui vi è un contratto separato, e nemmeno il contributo delle autorità locali.	42,1	FESR	a bilancio	n.d.

	Settore/Progetti	Stato e durata del contratto	Ritardo in mesi	Costo totale pianificato del progetto	Costo totale provvisorio del progetto	Costo aggiuntivo sostenuto dal partner pubblico	% di incremento del costo	Osservazioni	Sostegno dell'UE	Fonte del finanziamento dell'UE	A bilancio/fuori bilancio	Public Sector Comparator
				milioni di euro					milioni di euro			
	Francia											
9	TIC: <i>Le numérique au service des Girondins</i> ⁹	20 anni (fino al 2029), costruzione – completato	16	146	143	-4	-2 %	La costruzione dell'infrastruttura è stata completata in tempo, ma la messa in servizio del progetto ha subito un ritardo di 16 mesi per ragioni amministrative.	12,5	FESR	a bilancio	sì
10	TIC: SPTH <i>Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées</i> ¹⁰	15 anni (fino al 2018), costruzione – completato	n.d.	18	31	13	73 %	La fase di costruzione del progetto era in corso al momento dell'audit. L'incremento dei costi, pari al 73 %, è dovuto all'adeguamento alle modifiche normative introdotte.	7,7	FESR	a bilancio	n.d.
11	TIC: Banda larga Proximit-e nella Meurthe e Mosella ¹¹	26 anni (fino al 2034), costruzione – completato	2	148	148	0	0 %		5,9	FESR	a bilancio	sì
12	TIC: <i>Hauts-Pyrénées numérique</i> ¹²	22 anni (fino al 2031), costruzione – completato	0	107	106	-1	-1 %		0,9	FESR	a bilancio	sì
	Totale			9 618	8 156	1 490			2 169			

¹ Il progetto comporta: a) la progettazione, il finanziamento, la costruzione, la gestione e la manutenzione di una nuova autostrada di 174 km e b) la gestione, la manutenzione e lo sfruttamento del tratto dell'autostrada Atene-Salonicco compreso tra le località di Skarfia e Raches (57 km) costruito dallo Stato greco (DBFMO).

² Il progetto comprende: a) la progettazione, la costruzione, il funzionamento, la manutenzione e lo sfruttamento di una nuova autostrada di 283,7 km che collega le località greche di Corinto e Tsakona, e b) il funzionamento, la manutenzione e lo sfruttamento di due tratti autostradali esistenti: dalla località di Eleusi, presso Atene, a Corinto (63,2 km di lunghezza) e il raccordo autostradale di Patrasso (18,3 km di lunghezza) (DBFMO).

³ Il progetto comprende: a) la progettazione, la costruzione, la gestione, la manutenzione e lo sfruttamento di una nuova autostrada di 76 km tra Tripoli e Kalamata e di un'altra nuova autostrada di 47 km che collega l'autostrada da Lefktro a Sparta, nonché b) l'ammodernamento, la gestione, la manutenzione e lo sfruttamento di un tratto di 82 km dell'autostrada già esistente fra Corinto e Tripoli (DBFMO).

⁴ Il progetto comprende l'ammodernamento, ai fini del rispetto delle norme relative alle autostrade, nonché la manutenzione dell'autostrada A-1 (tratto Santo Tomé del Puerto-Burgos), per una lunghezza totale di 150,12 km (DBFMO).

⁵ Il progetto comprende la costruzione di doppie corsie, l'ammodernamento ai fini del rispetto delle norme relative alle autostrade e la manutenzione della strada (DBFMO).

⁶ DBFMO "green field" di 53 km di autostrada a due corsie da Gort e Tuam e di un raccordo autostradale a ovest di Tuam + 4 km di raccordo non autostradale a due corsie a ovest di Tuam (DBFMO).

⁷ Il NBS si prefigge di incoraggiare e garantire la fornitura di servizi a banda larga economicamente accessibili in aree destinarie individuate, in cui attualmente tali servizi non sono disponibili (accordo di progetto).

⁸ Seconda fase del programma comprendente l'appalto tradizionale di reti a fibra ottica "di mezzo miglio", ad accesso aperto e indipendenti dall'operatore, effettuato dalle autorità locali con successiva concessione a un unico partner privato per la gestione, la manutenzione e la vendita all'ingrosso a operatori delle comunicazioni (appalto tradizionale e concessione).

⁹ Questo progetto prevede la costruzione e lo sfruttamento di un'infrastruttura di telecomunicazioni ad alta velocità nel dipartimento della Gironda. Il progetto si prefigge di fornire servizi Internet ad altissima velocità (più di 30 Mbps) (*très haut débit*) alle zone di attività economica (ZAE) e alle istituzioni pubbliche, nonché servizi Internet ad alta velocità (più di 2 Mbps) (*haut débit*) alle popolazioni delle cosiddette *zones blanches* (zone non servite), nelle quali è assente l'iniziativa privata degli operatori di servizi, a causa della scarsa redditività (*contrat de partenariat*).

¹⁰ Questo progetto prevede lo sfruttamento e la commercializzazione di un'infrastruttura di telecomunicazioni ad altissima velocità nell'agglomerato di Pau-Pirenei. Il progetto si prefiggeva di fornire servizi Internet ad alta velocità (più di 10 Mbit) (*haut débit*) a tutti gli utenti nel perimetro della *Communauté d'Agglomération de Pau Pyrénées (délégation de service public)*.

¹¹ Questo progetto comprende la costruzione e la gestione di una rete dipartimentale di telecomunicazioni ad alta velocità nella Meurthe e Mosella. Il progetto si prefiggeva l'obiettivo di fornire un'infrastruttura di base di rete a fibra e una copertura Internet del 100 % a una velocità minima di 2 Mbps, di cui il 95 % a una velocità superiore a 6 Mbps, utilizzando un mix di tecnologie: fibra ottica, ADSL e Wi-FiMax (*contrat de partenariat*).

¹² Questo progetto comprende la costruzione e la gestione di una rete dipartimentale di telecomunicazioni ad alta velocità nel dipartimento degli Alti Pirenei. Il progetto si prefiggeva di fornire un'infrastruttura di base di rete a fibra e una copertura Internet del 100 % a una velocità minima di 2 Mbps, e di oltre 20 Mbps per tutti i siti pubblici e le zone commerciali, utilizzando un mix di tecnologie: fibra ottica, ADSL, WiMax e satellite (*contrat de partenariat*).

ALLEGATO IV

Progetti di partenariati pubblico-privato – Panoramica dei potenziali benefici e rischi rispetto alle osservazioni di audit, per quanto riguarda l'estensione dell'audit

Vantaggi teorici dei PPP	Rischi	Osservazioni dell'audit riguardanti l'estensione dell'audit: 12 PPP cofinanziati dall'UE (sei progetti autostradali e sei progetti TIC) in quattro Stati membri: Francia, Grecia, Irlanda e Spagna	
		Aspetti positivi	Aspetti negativi
Possono permettere di attuare progetti su vasta scala con un'unica operazione.	<p>Minore concorrenza dovuta alle dimensioni dell'infrastruttura da appaltare;</p> <p>Illusione dell'accessibilità economica: il bilancio dello Stato viene utilizzato per progetti più grandi, o per un maggior numero di progetti, rispetto a quanto sarebbe di solito economicamente accessibile.</p>	Il finanziamento aggiuntivo consente alle autorità pubbliche di completare piani infrastrutturali su vasta scala.	L'attuazione di progetti su scala più vasta aggrava il rischio di bassi livelli di concorrenza (ponendo così l'autorità pubblica in una posizione di dipendenza) e aumenta la complessità generale del progetto. È il caso, ad esempio, di un'autostrada greca, per la quale delle quattro imprese invitate a presentare un'offerta, due l'hanno fatto, ma un'offerta soltanto è stata valutata nella fase finale dell'appalto.
Riunire in un unico contratto le fasi di progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione di un progetto può consentire un approccio basato sull'intero ciclo di vita con vantaggi a lungo termine.	<p>Finanziare l'intero costo di costruzione tramite il partner privato può complicare e ritardare la chiusura finanziaria, aumentare i costi finanziari ed esporre il partner privato a maggiori rischi finanziari;</p> <p>Riunire fasi differenti in un unico contratto aggiunge rischi e requisiti</p>		<p>Per un progetto autostradale in Irlanda, l'appalto ha subito un ritardo di tre anni, con una durata totale dell'appalto pari a cinque anni, per le difficoltà registrate nell'ottenere la chiusura finanziaria;</p> <p>Tutti e tre i progetti autostradali greci sono stati sospesi perché i prestatori si sono ritirati dal progetto;</p>

Vantaggi teorici dei PPP	Rischi	Osservazioni dell'audit riguardanti l'estensione dell'audit: 12 PPP cofinanziati dall'UE (sei progetti autostradali e sei progetti TIC) in quattro Stati membri: Francia, Grecia, Irlanda e Spagna	
		Aspetti positivi	Aspetti negativi
	<p>complessi alla procedura d'appalto, con possibili ritardi;</p> <p>I contratti di lunga durata non sono compatibili con il rapido ritmo dei mutamenti tecnologici.</p>		<p>La combinazione tra appalti PPP e progetti TIC in un contesto di rapidi mutamenti tecnologici ha comportato costi supplementari e potenziali sovrapposizioni con iniziative future (come è avvenuto in Francia per tre progetti di banda larga su quattro).</p>
<p>Condivisione dei rischi e assegnazione dei rischi alla parte più adatta a gestirli.</p>	<p>La ripartizione dei rischi può essere influenzata dall'abilità negoziale delle parti interessate, con risultati insoddisfacenti;</p> <p>La ripartizione dei rischi può essere influenzata da considerazioni relative al trattamento statistico del progetto.</p>		<p>La ripartizione dei rischi è stata incoerente (ad esempio, remunerazione del 14 % per il capitale di rischio del partner privato nonostante la limitata esposizione al rischio) oppure inappropriata, poiché gli eccessivi rischi inerenti alla domanda sono stati trasferiti al partner privato (tutto il rischio inerente al traffico).</p> <p>Inoltre, in un caso penali e premi si annullavano a vicenda, per cui il partner privato non correva alcun rischio (= ripartizione dei rischi inefficace).</p>
<p>Efficienza in termini di costi e di tempo</p>	<p>I requisiti supplementari comportano un probabile aumento della durata dell'appalto, annullando qualsiasi efficienza registrata durante la costruzione;</p>		<p>Notevoli ritardi negli appalti dovuti al ricorso all'opzione PPP o a fattori su cui questa non poteva influire;</p> <p>Inoltre, durante la fase di costruzione: sette progetti completati su nove</p>

Vantaggi teorici dei PPP	Rischi	Osservazioni dell'audit riguardanti l'estensione dell'audit: 12 PPP cofinanziati dall'UE (sei progetti autostradali e sei progetti TIC) in quattro Stati membri: Francia, Grecia, Irlanda e Spagna	
		Aspetti positivi	Aspetti negativi
	<p>Le cause dei ritardi raramente dipendono dal fatto che il progetto sia stato appaltato con metodi tradizionali o come PPP.</p> <p>L'impatto delle carenze nella pianificazione e nell'attuazione del progetto si amplifica e può tradursi in cospicui pagamenti a carico del partner pubblico.</p>		<p>hanno subito ritardi (da due a 52 mesi) producendo costi supplementari per 1,5 miliardi di euro (soprattutto in Grecia, 1,2 miliardi, e in Spagna, 0,3 miliardi), sostenuti dal partner pubblico (e cofinanziati al 30 % dall'UE), in quanto provocati da circostanze imputabili principalmente al partner pubblico.</p>
<p>Valutazione più realistica e solida delle esigenze infrastrutturali e del futuro utilizzo delle infrastrutture</p>	<p>Il partner pubblico può affidarsi a valutazioni effettuate da prestatori e partner privati, i cui obiettivi possono non corrispondere all'interesse pubblico;</p> <p>Il pagamento delle infrastrutture in rate multiple e, in qualche caso, senza che l'infrastruttura sia registrata nel bilancio, può ridurre gli incentivi ad adeguare correttamente la scala dei progetti alle esigenze.</p>		<p>Per quasi tutti i progetti sottoposti a audit, l'opzione PPP è stata scelta senza una valida analisi (ad esempio, tramite il <i>Public Sector Comparator</i>); non è stato così possibile dimostrare che tale opzione garantisse il miglior rapporto benefici/costi e tutelasse l'interesse pubblico assicurando parità di condizioni tra i vari metodi di appalto (ad esempio, tra PPP e appalti tradizionali).</p> <p>La scelta dell'opzione PPP non ha impedito di prefigurare scenari eccessivamente ottimistici in merito alla domanda futura e all'utilizzo delle infrastrutture pianificate (per un progetto TIC, la reale adesione dei</p>

Vantaggi teorici dei PPP	Rischi	Osservazioni dell'audit riguardanti l'estensione dell'audit: 12 PPP cofinanziati dall'UE (sei progetti autostradali e sei progetti TIC) in quattro Stati membri: Francia, Grecia, Irlanda e Spagna	
		Aspetti positivi	Aspetti negativi
			clienti è stata inferiore del 69 % al previsto).
Migliori standard di manutenzione e servizio	La mancanza di adeguamenti automatici delle penali, soprattutto nei contratti di lunga durata, può ridurre l'incentivo dei privati a garantire una manutenzione di buona qualità.	Una programmazione di bilancio a lungo termine, soprattutto per quanto riguarda la manutenzione, è potenzialmente in grado di mantenere buoni livelli di servizio e manutenzione per tutta la durata del contratto.	
A determinate condizioni, il quadro di contabilità dell'UE può consentire che la partecipazione pubblica ai PPP sia registrata come voce fuori bilancio, incoraggiandone quindi l'uso per rafforzare il rispetto dei criteri di convergenza dell'euro.	La potenziale mancanza di parità di condizioni tra diverse opzioni di appalto potrebbe compromettere l'imparzialità della selezione. Minore attenzione al rapporto benefici/costi nella scelta dell'opzione PPP; Mantenere fuori bilancio i progetti PPP può condurre a fornire informazioni incomplete.	Solo in uno dei quattro Stati membri sottoposti a audit (la Francia) i progetti PPP sono regolarmente registrati in bilancio.	Per cinque dei 12 progetti sottoposti a audit (dal costo totale di 7,9 miliardi di euro), nella scelta dell'opzione PPP era stata data grande importanza alla possibilità di registrare i PPP al di fuori del bilancio. Ciò aggrava i rischi in termini di effetti collaterali negativi tali da compromettere il rapporto benefici/costi, accordi di condivisione dei rischi poco equilibrati e trasparenza.
Quadri giuridici e istituzionali esaurienti possono agevolare l'attuazione dei progetti PPP.	L'assenza di strategie adeguate per l'utilizzo dei PPP nel quadro di una strategia complessiva degli investimenti e l'assenza di un'adeguata normativa sui PPP e di contratti standard, oltre che la mancanza di un'adeguata capacità		I quadri giuridici e istituzionali nazionali e della Commissione hanno contribuito alle insufficienti prestazioni rilevate a livello di progetto: ad esempio, la limitata competenza del settore pubblico e la limitata capacità di attuare i PPP,

Vantaggi teorici dei PPP	Rischi	Osservazioni dell'audit riguardanti l'estensione dell'audit: 12 PPP cofinanziati dall'UE (sei progetti autostradali e sei progetti TIC) in quattro Stati membri: Francia, Grecia, Irlanda e Spagna	
		Aspetti positivi	Aspetti negativi
	amministrativa, può comportare una minore attuazione di progetti PPP.		nonché l'incoerenza dell'approccio strategico all'uso dei PPP; Questi ultimi, pertanto, non corrispondono all'accresciuta insistenza dell'UE sul ricorso più ampio ed esteso all'effetto leva tra fondi pubblici e fondi privati, nonché sul tener maggiormente conto del ruolo che i PPP possono svolgere a tal proposito.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

“PARTENARIATI PUBBLICO-PRIVATO SOSTENUTI DALL’UE: DIFFUSE CARENZE COMPROMETTONO IN LARGA MISURA I POTENZIALI BENEFICI”

SINTESI

III.

Primo trattino: la Commissione non ritiene che la vasta portata e le cospicue dimensioni di un progetto riducano necessariamente il livello della concorrenza, in quanto si tratta di progetti appaltati a livello internazionale; i mercati delle costruzioni dell’UE e del SEE sono, in generale, sufficientemente grandi da consentire un’adeguata concorrenza.

La Commissione rileva che i progetti su larga scala sono intrapresi prevalentemente da consorzi allo scopo di aggregare tutte le necessarie risorse tecniche, umane e finanziarie, consentendo in tal modo all’aggiudicatario di offrire tutti i prodotti o i servizi richiesti.

Secondo trattino: la Commissione sottolinea che il periodo di ritardo imputabile esclusivamente alla scelta dell’opzione PPP ha riguardato nella maggioranza dei progetti solo una parte della durata totale dell’intero processo di appalto; tale ritardo si è reso necessario data l’esigenza, in alcuni casi (come in Grecia), di sottoporre i contratti alla ratifica del parlamento nazionale, come stabilito dalla legislazione nazionale per i contratti su larga scala.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai paragrafi 30 e 31.

Terzo trattino: la Commissione riconosce che i progetti sottoposti a audit hanno subito ritardi e presentato sforamenti dei costi. Ritiene, tuttavia, che nel caso degli esempi citati al paragrafo 34 tali ritardi e variazioni di costo non siano stati necessariamente legati all’approccio scelto per l’appalto. La Commissione rammenta anche gli effetti della crisi del debito sovrano e della recessione di cui ha risentito l’economia europea.

La Commissione osserva che la scelta dell’opzione PPP rientra nella sfera di competenza degli Stati membri (gestione concorrente) o del promotore dei progetti. Una caratteristica costante dei progetti infrastrutturali e in particolar modo dei grandi progetti risiede nel fatto che richiedono tempi considerevolmente lunghi per il loro avvio e sviluppo, indipendentemente dal modello di appalto.

Quarto trattino: la Commissione reputa che i progetti autostradali portati a termine in Grecia e sottoposti a audit dalla Corte abbiano apportato un contributo sostanziale al completamento della rete centrale TEN-T, nonostante le sfavorevoli condizioni economiche che si registrano in Grecia dal 2009. Osserva, inoltre, che gli attuali dati sul traffico dell’autostrada Moreas, di cui si dispone fino alla fine del 2017, indicano un traffico che si avvicina molto alle previsioni formulate nell’operazione di “reset”. Per quanto riguarda l’autostrada Olympia, per i motivi riportati nella risposta al paragrafo 38, la Commissione ritiene ragionevole prevedere dati più positivi sul volume di traffico per il 2018, essendo questo il primo anno completo di operatività dell’intero progetto.

Inoltre, la Commissione sottolinea che la crisi finanziaria cui fa riferimento anche la Corte ha avuto, in primo luogo, un forte impatto sulle stime originarie dei volumi di traffico e delle entrate dei progetti (preparati nel periodo tra il 2000 e il 2006) e ha determinato, secondariamente, una crisi di liquidità e un’importante avversione al rischio di tutte le banche partecipanti. La Commissione ritiene che tali fattori abbiano creato condizioni eccezionali, nelle quali è avvenuta la costruzione delle autostrade sottoposte a audit in Grecia. La Commissione nota che esistono in Grecia esempi di PPP della metà degli anni 90 che producono benefici reali.

Quinto trattino: riguardo ai progetti delle autostrade greche e ai tratti finanziati di cui al paragrafo 45, la Commissione rammenta che la strutturazione dei progetti autostradali in Grecia mediante PPP

è stata decisa esclusivamente delle autorità greche. Tali progetti sono giustificati dai benefici socio-economici che ne derivano.

In merito al progetto riguardante il programma nazionale per la banda larga (NBS) in Irlanda, la Commissione ricorda che il contratto NBS non specificava il numero di connessioni; il livello ultimo di adesione stimato corrispondeva alla previsione di mercato dell'aggiudicatario.

Si rimanda alle risposte della Commissione ai paragrafi 45 e 46 e al riquadro 1.

Settimo trattino: la Commissione rileva che il compito di analizzare la capacità dei PPP di migliorare il rapporto tra costi e benefici rientra nella sfera di competenza degli Stati membri.

Per quanto concerne la realizzazione di grandi progetti finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) come PPP, la Commissione evidenzia che nel regolamento recante disposizioni comuni (CPR) per il periodo 2014-2020 è prevista un'analisi economico-finanziaria dei PPP quale parte dell'analisi costi-benefici. Si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 53.

La Commissione sottolinea che l'uso dello strumento di raffronto con il settore pubblico (PSC) è soggetto all'adempimento di un numero rilevante di condizioni. Si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 50.

Relativamente ad alcuni dei progetti sottoposti a audit, varie analisi effettuate durante la procedura di selezione hanno portato alla decisione conclusiva di associare le risorse nazionali e dell'UE disponibili a fondi privati, quale unica opzione praticabile.

Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 50 e 52.

Ottavo trattino: la ripartizione dei rischi nell'ambito di un dato contratto presenta molteplici aspetti. La Commissione considera tutti questi aspetti importanti nella valutazione di elementi quali i rispettivi tassi di rendimento conseguiti dai partner privati. Date le grandi differenze esistenti tra singoli PPP, la Commissione ritiene che la valutazione di questioni specifiche andrebbe effettuata caso per caso. Pur riconoscendo che determinate prassi andrebbero rese più uniformi, la Commissione fa osservare anche di non disporre della base giuridica per intervenire nelle negoziazioni tra i partner.

La scelta dell'opzione PPP non preclude necessariamente l'introduzione di disposizioni che garantiscano la flessibilità necessaria a tenere conto degli sviluppi dovuti alle evoluzioni tecnologiche. Riguardo al progetto per la banda larga in Francia, si vedano anche le risposte della Commissione al riquadro 3.

IV. La Commissione sottolinea l'esistenza di vari canali che offrono assistenza già a disposizione degli Stati membri, quali: l'assistenza congiunta per sostenere i progetti nelle regioni europee (JASPERS), il polo di consulenza della Banca europea per gli investimenti, il centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC) e il servizio di assistenza per le riforme strutturali (SRSS) creato nell'ambito del programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP). Inoltre, con la comunicazione del 3 novembre 2017, la Commissione ha introdotto un helpdesk, un meccanismo di notifica e un meccanismo per lo scambio di informazioni, strumenti intesi ad aiutare Stati membri e amministrazioni aggiudicatrici nella preparazione dei grandi progetti infrastrutturali di cui sono responsabili.

Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi dall'85 all'87.

V. La Commissione riconosce che i PPP sono più complessi dei progetti esclusivamente pubblici, in quanto richiedono le necessarie competenze da parte delle autorità nazionali. Se la decisione di scegliere il modello di appalto basato sui PPP è una prerogativa nazionale, la Commissione dal canto suo mette a disposizione delle autorità nazionali, su richiesta, strumenti di sostegno finalizzati

alla preparazione di progetti di buona qualità, compresi i PPP (si vedano gli esempi riportati nella risposta della Commissione al paragrafo IV).

Per quanto concerne la possibilità di trattamento dei PPP come voci fuori bilancio, Eurostat ha già realizzato, in collaborazione con l'EPEC, linee guida sul trattamento dei PPP ai fini statistici, che sono state accolte favorevolmente dalle parti interessate (si veda la risposta della Commissione al paragrafo 72). Tali orientamenti prevedono che i PPP vadano intrapresi tenendo conto della convenienza economica, di un'adeguata ripartizione dei rischi e dell'opportuna efficienza gestionale, con particolare riguardo all'accessibilità economica e alla responsabilità di bilancio a lungo termine.

a) La Commissione accetta la raccomandazione per quanto di sua competenza, fatte salve le risposte della Commissione stessa alle raccomandazioni dalla 2 alla 5. Si veda anche la risposta della Commissione alla raccomandazione 1.

b) La Commissione osserva che questa raccomandazione (raccomandazione 2) è rivolta agli Stati membri.

c) La Commissione osserva che parte della relativa raccomandazione (raccomandazione 3, lettera a) è rivolta agli Stati membri. Per quanto riguarda i grandi progetti finanziati dai fondi SIE, si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 53. Si veda anche la risposta della Commissione alla raccomandazione 3, lettera a).

In merito alla parte della raccomandazione che la Commissione accetta e che riguarda la garanzia di accesso della Corte alle necessarie informazioni (raccomandazione 3, lettera b), la Commissione ritiene che la raccomandazione sia già attuata. Si veda la risposta della Commissione alla raccomandazione 3, lettera b).

d) La Commissione osserva che parte della relativa raccomandazione (raccomandazione 4, lettera a) è rivolta agli Stati membri.

La Commissione non accetta la parte della raccomandazione che esorta la Commissione a proporre modifiche legislative per concentrare il sostegno finanziario ai futuri PPP nei settori che essa considera di grande rilevanza strategica e compatibili con gli impegni a lungo termine rappresentati dai PPP, come la rete centrale TEN-T (raccomandazione 4, lettera b) per i motivi esposti nella risposta della Commissione alla raccomandazione 4, lettera b).

e) Riguardo alla parte della raccomandazione 5 in cui si invita la Commissione a subordinare il sostegno dell'UE ai progetti PPP alla garanzia che la scelta dell'opzione PPP sia stata motivata da considerazioni sul rapporto costi-benefici (raccomandazione 5, lettera a), e che pertanto non sia stata indebitamente influenzata da considerazioni inerenti a restrizioni di bilancio o al trattamento ai fini statistici dei PPP, la Commissione non accetta questa parte della raccomandazione per i motivi riportati nella risposta della Commissione alla raccomandazione 5, lettera a).

In merito alla parte della raccomandazione 5 che invita gli Stati membri a migliorare la trasparenza attraverso la pubblicazione periodica di elenchi di progetti PPP, comprendenti dati sufficienti e significativi su attività finanziate, impegni futuri e trattamento a bilancio ad essi relativi, proteggendo al contempo dati confidenziali e sensibili sotto il profilo commerciale (raccomandazione 5, lettera b), la Commissione osserva che tale raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Per quanto concerne la parte della raccomandazione che invita la Commissione a valutare la maggiore complessità dei progetti PPP a finanziamento misto con la partecipazione di fondi UE, nella prospettiva di ulteriori azioni orientate a semplificare le pertinenti norme e procedure dei

programmi UE (raccomandazione 5, lettera c), la Commissione accetta tale parte come spiegato nella risposta della Commissione alla raccomandazione 5, lettera c).

INTRODUZIONE

6. Sebbene il SEC 2010 consenta di registrare i PPP al di fuori del bilancio pubblico quando la maggior parte dei rischi e dei benefici è assunta dal partner privato, non sussiste in questo caso una chiara correlazione in merito agli incentivi. In alcuni paesi, i PPP sono sempre inseriti nel bilancio pubblico.

10. Durante tutto il periodo di attuazione della strategia Europa 2020 sono effettuate valutazioni periodiche dei quadri nazionali per i PPP e sono formulate raccomandazioni per migliorarne l'efficienza.

OSSERVAZIONI

27. La Commissione ritiene valida la posizione delle autorità greche secondo la quale i fondi pubblici nazionali e dell'UE disponibili non erano sufficienti per completare le autostrade della rete transeuropea in Grecia entro un termine ragionevole. Inoltre, la scelta dei PPP è stata motivata dai pesanti ritardi sperimentati sistematicamente in passato durante i lavori di costruzione di altri tratti della rete autostradale centrale, appaltati dalle autorità greche come opere pubbliche. Le cinque concessioni autostradali sono state pertanto incluse nel quadro strategico di riferimento nazionale per la Grecia nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione (FC).

Il successivo ridimensionamento della portata del progetto per le due concessioni autostradali è stato motivato dalla crisi economica.

28. La Commissione non ritiene che la vasta portata e le cospicue dimensioni di un progetto riducano necessariamente il livello della concorrenza, in quanto si tratta di progetti appaltati a livello internazionale; i mercati delle costruzioni dell'UE e del SEE sono, in generale, sufficientemente grandi da consentire un'adeguata concorrenza.

Inoltre, la Commissione rileva che i progetti su larga scala sono intrapresi prevalentemente da consorzi appunto allo scopo di aggregare tutte le necessarie risorse tecniche, umane e finanziarie, consentendo in tal modo all'aggiudicatario di offrire tutti i prodotti o i servizi richiesti.

29. La Commissione riconosce le specificità della particolare situazione riguardante l'autostrada centrale in Grecia.

Nondimeno, la grande portata dei PPP per i progetti autostradali appaltati in Grecia ha effettivamente attratto offerenti da tutta Europa.

30. La Commissione ritiene che le difficoltà sperimentate dai mercati sotto la pressione della crisi del 2008 non potevano essere collegate, per la natura repentina e l'entità della crisi, a meccanismi PPP o alla necessità ad essi relativa di un approccio globale all'attuazione, al finanziamento e alla gestione e manutenzione di progetti. Inoltre, l'esame di tematiche legate a progetti a più lungo termine può essere considerato una buona prassi in molti casi.

31. La Commissione riconosce che, a fronte del periodo totale di 6 anni e mezzo necessario ad appaltare le autostrade greche, solo 3 mesi e mezzo sono da imputare esclusivamente all'opzione PPP. La legislazione nazionale prevede la ratifica dei contratti da parte del parlamento greco per ogni singolo PPP e per ogni progetto in concessione con un costo totale superiore a 500 milioni di euro. Ciò non va correlato alla mancanza di un quadro giuridico in materia di concessioni a livello dell'UE ma è da riferire piuttosto alla necessità di disciplinare a livello nazionale questioni come la riscossione di pedaggi, diritti aeroportuali, ecc.

34. La Commissione reputa che le variazioni di costo e i ritardi cui si fa riferimento nell'esempio non siano necessariamente legati all'approccio adottato per l'appalto.

Nel caso della Francia, gli sporadici aumenti delle esigenze di bilancio sono stati affrontati dalla controparte privata nel pieno rispetto dei termini contrattuali dei PPP.

a) In merito al progetto dell'autostrada C-25 in Spagna, la chiusura finanziaria del progetto, in base alle informazioni ricevute dalla BEI, ha effettivamente subito ritardi significativi, che sono stati però il risultato della crisi finanziaria mondiale; la rinegoziazione dell'accordo di concessione ha riflesso l'impatto della crisi sui costi finanziari del progetto e sui volumi di traffico. L'infrastruttura è stata resa accessibile al pubblico a gennaio 2013, in anticipo di sette mesi sul mese di agosto 2013, cioè sulla scadenza programmata a fronte della rinegoziazione.

b) La Commissione osserva che il progetto TIC Pau Pyrénées è stato all'epoca particolarmente innovativo, dato che nessun'altra autorità locale francese aveva proposto un progetto di tal genere. Nonostante i capitolati di gara fossero definiti, nessun operatore privato è stato in grado di soddisfare i requisiti e non era disponibile alcun contratto standard per questo tipo di progetto né a livello regionale né a livello nazionale. Il programma di finanziamento è stato presentato all'autorità di audit regionale in Francia. Il progetto ha registrato i seguenti risultati positivi: l'obiettivo di costruire un'infrastruttura digitale in un territorio privo di sbocco al mare è stato pienamente raggiunto; il prezzo di ciascuna connessione per i consumatori individuali è equivalente a quello di progetti più recenti; negli ultimi anni è stato possibile conseguire nel complesso risultati finanziari positivi e l'obiettivo specifico di raggiungere 55 000 connessioni è stato anche superato.

c) La Commissione è a conoscenza del processo di revisione a suo tempo intrapreso in modo approfondito dalle autorità irlandesi per riesaminare la lista delle 95 città selezionate per il progetto MAN, a fronte di mutamenti molto significativi nei mercati delle telecomunicazioni e alla disponibilità della banda larga in Irlanda. L'esito di questo processo di revisione è stato la realizzazione del progetto MAN in 66 città invece delle 95 iniziali. Questa revisione si è resa necessaria dopo che l'appalto e la costruzione di alcuni progetti MAN erano già stati avviati.

L'incremento del costo di ciascun progetto MAN è derivato dalla decisione di costruire un maggior numero di reti a fibre ottiche reali invece delle soluzioni wireless in alcune delle città destinate alla realizzazione del progetto. La decisione di agire in tal modo è stata di carattere strategico in quanto ha reso disponibili moderne infrastrutture critiche che hanno resistito alla prova del tempo.

35. I tre contratti in concessione sottoposti a audit, la cui firma risale al 2007, rappresentano un costo progettuale complessivo stimato in 6,743 miliardi di euro, ossia circa il 25% dei costi totali di tutti i progetti PPP sottoposti a audit dalla Corte, nell'ambito dell'audit in questione. Tuttavia, i contratti in esame sono stati fondati su analisi di dati e su previsioni di traffico e di entrate effettuate nel periodo 2000-2006, quando il PIL della Grecia cresceva in media del 3% annuale. Su tali previsioni ha ovviamente inciso la crisi del 2009 in Grecia, in primo luogo con una contrazione senza precedenti del traffico e delle entrate delle autostrade nella fase di costruzione e, in secondo luogo, con una crisi di liquidità e un'importante avversione al rischio di tutte le banche partecipanti. Va ricordato che la crisi del debito sovrano greco, iniziata nel 2009, ha provocato la recessione più profonda e duratura della storia mai registrata in un singolo paese negli ultimi due secoli. Per questi motivi, la Commissione ritiene che le condizioni nelle quali è avvenuta la costruzione delle autostrade greche sono state condizioni eccezionali. La Commissione fa notare che esistono in Grecia esempi di PPP della metà degli anni 90 che producono benefici reali.

38. La Commissione reputa che gli importi supplementari messi a disposizione dall'UE e dal settore nazionale pubblico in Grecia erano giustificati in quanto necessari a consentire il "reset" dei progetti autostradali in fase di stallo. Invero, questa operazione di "reset" ha permesso il completamento nel

marzo 2017 delle concessioni autostradali sottoposte a audit che hanno subito un duro colpo negli anni tra il 2009 e il 2013 a causa della crisi economica in Grecia.

La Commissione rileva che i progetti portati a termine contribuiscono in maniera sostanziale al completamento della rete centrale TEN-T nonostante le condizioni economiche estremamente sfavorevoli che si registrano in Grecia dal 2009.

Inoltre, la Commissione osserva che gli attuali dati sul traffico dell'autostrada Moreas, di cui si dispone fino alla fine del 2017, indicano un traffico che si avvicina di molto alla previsione riguardante l'operazione di "reset", il che consente stime molto più ottimistiche per futuri volumi di traffico. Riguardo all'autostrada Olympia Odos, del tutto terminata e resa interamente accessibile agli utenti solo nell'agosto 2017, il volume di traffico per l'anno 2017 è inferiore del 15% alle previsioni dell'operazione di "reset" per i volumi annuali di traffico attesi a progetto completamente concluso. È ragionevole prevedere un miglioramento dei dati sul volume di traffico per il 2018, essendo questo il primo anno completo di operatività dell'intero progetto.

Nel caso dell'autostrada in concessione Moreas, i volumi annuali di traffico e le entrate sono misurati sostanzialmente a livello dell'intera concessione e non in base a singoli tratti, come ad esempio il tratto Lefktron-Sparti.

Il tratto dell'autostrada centrale è stato consegnato il 22 dicembre 2017 e non sono disponibili dati sul traffico.

39.

Terzo comma: la Commissione osserva che negli accordi di concessione sono state previste chiare disposizioni sui rischi di ritardi causati da autorizzazioni ambientali in relazione ai siti archeologici e da espropriazioni di terreni.

40.

La Commissione rileva che nel caso delle concessioni per l'autostrada Olympia in Grecia, la spesa in conto capitale per la costruzione è stata portata in fase di "reset" da 2 220 milioni di euro a 1 238, posto che la portata materiale del progetto è stata sensibilmente ridotta.

45. La Commissione fa notare che la strutturazione dei progetti per le autostrade greche mediante PPP è stata una decisione in via esclusiva delle autorità greche. Inoltre, tali progetti sono giustificati dai benefici sociali che ne derivano. Due progetti autostradali PPP beneficiano anche di tratti più redditizi e questo assetto contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo regionale.

Riquadro 1 - Esempio di un'autostrada greca a rischio di grave sottoutilizzo

La Commissione rileva che la costruzione completa della E65 è stata posticipata. La decisione di eseguire i tratti rimanenti spetta alla Grecia. Il cofinanziamento del tratto meridionale da Lama a Xyniada è previsto per il periodo di programmazione 2014-2020 del FESR e dell'FC. La Commissione valuterà i progetti in conformità alle pertinenti disposizioni del regolamento che disciplina i fondi SIE vigenti quando sarà presentata alla Commissione domanda di finanziamenti UE.

46. Per quanto concerne il progetto francese, l'ammontare di tariffe e proventi è stato stimato in base a studi di fattibilità e a valutazioni precedenti all'avvio del progetto. Le entrate sono state ricalcolate in base agli incassi correnti effettivi e non più alle entrate nominali. Questi dati sono stati valutati su un arco di tempo di 10 anni, cioè fino al 2020, ma rimangono al di sotto delle aspettative iniziali.

Il piano nazionale per la banda larga NBS, avviato nel gennaio 2009, ha conseguito l'obiettivo contrattuale di rendere disponibile la banda larga entro l'autunno del 2010 in tutte le zone designate e comprese nell'area di copertura NBS. Se è pur vero che l'adesione è stata inferiore alle aspettative,

va detto che il numero di connessioni non era specificato nel contratto NBS. Il livello di adesione finale stimato corrispondeva alla previsione di mercato dell'aggiudicatario. Per quanto concerne l'adozione complessiva della banda larga, altri operatori hanno aderito al piano NBS. Entro il 2011, gli abbonamenti (sia NBS sia commerciali) nelle aree di copertura NBS erano equivalenti nel complesso ai due terzi dell'obiettivo iniziale.

50. Nel caso delle autostrade greche sono state effettuate, prima dell'aggiudicazione, un'analisi del traffico, un'analisi finanziaria e un'analisi tecnica nonché una valutazione sotto il profilo giuridico, eseguite tutte da consulenti scelti in base ad una procedura di selezione aperta e concorrenziale. Tutte le verifiche hanno condotto alla conclusione che l'unica opzione praticabile per completare la rete autostradale TEN in Grecia entro 10 anni consisteva nel combinare risorse dell'UE e nazionali disponibili a fondi privati. L'uso dello strumento PSC richiede l'adempimento di un numero rilevante di condizioni, in quanto la metodologia si basa su ipotesi riguardo alla migliore forma di esecuzione a cura del settore pubblico, in termini di attendibilità ed efficienza, di cui avvalersi per soddisfare tutti gli elementi della specifica di prodotto.

In tutti i casi, alla luce delle croniche inadempienze degli appalti pubblici tradizionali, il PSC non avrebbe apportato alcun valore aggiunto alla decisione sulla strutturazione dei contratti per le concessioni autostradali in Grecia. Gli elementi che hanno condotto all'opzione dei PPP sono stati i ritardi riscontrati nel caso di contratti per appalti pubblici tradizionali nonché la mancanza di sufficienti risorse finanziarie.

Per quanto riguarda l'accesso della Corte alla documentazione, la Commissione rimanda alla risposta al paragrafo 51.

51. La Commissione inserisce già clausole che prevedono l'accesso della Corte alla documentazione dei fondi nella documentazione relativa ai fondi in cui investe. Per di più, la Commissione si riserva il diritto di richiedere agli Stati membri le informazioni pertinenti alla verifica della legalità, della regolarità e del rendimento della spesa, nel contesto di audit che la Commissione stessa può effettuare in conformità alle disposizioni regolamentari e contrattuali. Le informazioni eventualmente raccolte in questo contesto possono essere messe a disposizione della Corte, ove necessario.

La Commissione ritiene che l'accesso ai documenti cui fa riferimento la Corte, riguardanti l'identificazione, la pianificazione e l'appalto, deve essere fornito dallo Stato membro, in quanto spetta a quest'ultimo garantire i criteri di legalità, regolarità e rendimento nella procedura di appalto, in conformità alle normative nazionali.

52. Nel caso del progetto irlandese, sebbene un'analisi formale del rapporto costi-benefici non fosse richiesta dal punto di vista giuridico e non sia stata infatti eseguita, la costruzione dei progetti MAN della fase II "in modo efficace in termini di costi" ha costituito uno dei criteri adottati in sede di revisione che ha condotto alla riduzione del numero di progetti MAN realizzati. La revisione si è resa necessaria dopo che l'appalto e la costruzione di alcuni progetti MAN erano già stati avviati.

La Commissione rimanda alla risposta fornita in merito al paragrafo 34, lettera c).

53. Per quanto attiene ai grandi progetti finanziati dai fondi SIE, un'analisi economico-finanziaria completa è già prevista per i PPP nell'ambito dell'analisi costi-benefici per i grandi progetti, ai sensi dell'articolo 101 del CPR per il corrente periodo di programmazione 2014-2020 (come specificato ulteriormente dal regolamento di esecuzione (UE) 2015/207 della Commissione).

56. La Commissione evidenzia che la ripartizione dei rischi nel quadro di un dato contratto presenta molteplici aspetti e considera tutti questi aspetti importanti nella valutazione di elementi quali i rispettivi tassi di rendimento conseguiti dai partner privati.

b) La ripartizione dei rischi nel quadro di un dato contratto presenta molteplici aspetti. La Commissione riconosce che alcune prassi andrebbero rese più uniformi, tuttavia osserva altresì di non disporre della base giuridica per intervenire nelle negoziazioni tra i partner.

c) La gravità e la durata della crisi economica hanno inciso in Grecia su tutti i lavori pubblici e sui progetti di costruzione. Nel caso della Grecia, una valutazione del rischio legato alla domanda era stata effettuata per entrambe le autostrade E65 e Moreas. Un contributo statale era previsto durante la fase di gestione dei due progetti.

58. In termini di obsolescenza tecnologica, l'infrastruttura NBS è stata utile per sostenere il successivo dispiegamento della tecnologia 4G nelle aree interessate.

59. La scelta dell'opzione PPP non preclude necessariamente l'introduzione di disposizioni che garantiscano la flessibilità necessaria a tenere conto degli sviluppi dovuti alle evoluzioni tecnologiche.

Si veda anche la risposta della Commissione al riquadro 3.

Riquadro 3 - I PPP di fronte alla rapida evoluzione tecnologica – Il progetto in Meurthe-et-Moselle

Il progetto riguardante il dipartimento Meurthe-et-Moselle include e prende in considerazione l'evoluzione delle tecnologie. In generale, le apparecchiature di tutte le reti di telecomunicazione devono essere periodicamente sottoposte ad aggiornamento. Occorre pertanto, in termini di gestione e pianificazione, prevedere un investimento destinato agli sviluppi tecnologici quasi equivalente all'investimento iniziale. La rete a fibre ottiche è stata concepita sin dall'inizio in funzione di "dorsale" ma anche di rete di trasmissione per la futura rete di comunicazione fibre-casa FttH, il che limiterà l'investimento per la conformità di impianti futuri.

62.

b) La Commissione osserva che la legislazione nazionale greca in materia di progetti infrastrutturali su larga scala di costo superiore a 500 milioni di euro inclusa l'IVA, come i cinque progetti autostradali, richiede prima di tutto l'approvazione da parte di un comitato interministeriale per i PPP e le concessioni, in base alla proposta avanzata dal ministero competente. Dopo il parere positivo del comitato interministeriale, il parlamento nazionale è tenuto per legge a esaminare ed eventualmente ratificare i contratti dei PPP e le concessioni. Questo è il motivo per cui il quadro legislativo in materia di PPP della legge 3389/2005 esclude dal suo ambito di applicazione PPP e concessioni di valore superiore a 500 milioni di euro.

Per PPP e concessioni in Grecia inferiori a 500 milioni di euro, sono il comitato interministeriale e la segreteria tecnica per i PPP presso il ministero dell'Economia a provvedere al coordinamento delle fasi di preparazione e attuazione. Sono presi in esame tre progetti PPP nel quadro della legge 3389/2005. Questi progetti PPP e queste concessioni ricevono il sostegno della segreteria tecnica per quanto riguarda le fasi di preparazione e di attuazione. Tre dei progetti in questione hanno ottenuto recentemente riconoscimenti internazionali e premi: a) i progetti PPP riguardanti 24 scuole hanno ricevuto il premio per la miglior realizzazione nel campo dell'istruzione per il 2014, assegnato dalla rivista *World Finance*; b) il progetto PPP per la gestione dei rifiuti nella Macedonia occidentale è stato riconosciuto dalla stessa rivista quale miglior realizzazione per l'anno 2014 nel settore del trattamento rifiuti; e infine c) il progetto PPP per la banda larga in aree rurali ha ottenuto il premio "*European Broadband award 2017*" della Commissione europea nella categoria relativa alla coesione territoriale in aree rurali e remote.

66. Gli atti giuridici che disciplinano l'attuazione dei fondi UE e l'esecuzione del bilancio dell'Unione forniscono sempre un ambito concreto di intervento degli strumenti UE e tali specifiche

condizioni sono applicabili anche al ricorso ai PPP. Questi atti giuridici, tuttavia, non stabiliscono ulteriori requisiti esclusivamente connessi ai PPP, come ad esempio limitare l'uso di PPP a progetti che rientrano nell'ambito della rete centrale TEN-T ad alta priorità, ecc.

69. La Commissione riconosce che i PPP presentano certamente maggiori complessità rispetto a progetti esclusivamente pubblici e che richiedono le necessarie competenze da parte delle autorità nazionali in quanto a preparazione e attuazione. La Commissione mette a disposizione delle autorità nazionali, su loro richiesta, il sostegno necessario alla preparazione di progetti di buona qualità, compresi i PPP, eventualmente in combinazione a sovvenzioni provenienti dai fondi SIE, ove opportuno. In tal senso, lo strumento JASPERS e il polo di consulenza (si veda la risposta della Commissione al paragrafo 85) sono, ad esempio, importanti strumenti a sostegno degli Stati membri.

70. La Commissione osserva che, per il periodo di programmazione 2007-2013 dei fondi strutturali, ha approvato 28 grandi progetti cofinanziati dal FESR e dall'FC, che costituivano progetti PPP.

71. La Commissione sottolinea che in molti Stati membri è attualmente in preparazione un certo numero di progetti PPP, destinati a ricevere cofinanziamenti tramite sovvenzioni o strumenti finanziari provenienti dai fondi SIE nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020.

72. La Commissione evidenzia il fatto che in alcuni paesi i PPP sono inseriti sistematicamente nel bilancio pubblico.

Al fine di migliorare il quadro statistico, Eurostat ha prodotto in collaborazione con l'EPEC una guida al trattamento statistico dei PPP, accolta con grande consenso da tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, tra cui anche il Consiglio ECOFIN, e sta avviando la promozione della guida negli Stati membri.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7204121/epec-eurostat-statistical-guide-en.pdf>

Risposta cumulativa della Commissione ai paragrafi dal 73 al 75:

Se è pur vero che mantenere i PPP al di fuori del bilancio pubblico significa trasferire la maggior parte dei rischi e dei vantaggi al partner privato, la Commissione desidera sottolineare che nella guida al trattamento statistico dei PPP di cui sopra è indicato che i PPP vanno intrapresi tenendo conto della convenienza economica, di un'adeguata ripartizione dei rischi e dell'opportuna efficienza gestionale, con particolare riguardo all'accessibilità economica e alla responsabilità di bilancio a lungo termine.

74. La decisione a favore di un progetto PPP è una prerogativa nazionale. Ciò premesso, la Commissione non è nella posizione di rispondere alle dichiarazioni della Corte.

b) La Commissione fa osservare che le norme SEC in vigore sono state applicate finanche in un paese pesantemente indebitato come la Grecia, e che ai sensi di tali norme i contratti autostradali PPP sottoposti a audit sono stati riclassificati, dopo il "reset", come voci a bilancio.

76. La Commissione ritiene che le disposizioni sugli impegni PPP e sulle passività connesse sono una prerogativa nazionale.

Eurostat ha fornito informazioni in merito all'impatto sui livelli di debito e di deficit delle potenziali passività degli Stati membri, ivi inclusi i PPP, sulla base di dati forniti dagli istituti nazionali di statistica.

Conclusioni e raccomandazioni

77. La Commissione riconosce che i progetti sottoposti a audit hanno subito ritardi e presentato sforamenti dei costi ma ritiene, tuttavia, che ciò non sia necessariamente conseguente alla natura dei progetti PPP. La Commissione rammenta gli effetti della crisi del debito sovrano e la recessione di

cui ha risentito l'economia europea. Si veda anche la risposta della Commissione al paragrafo 34, lettera a).

78. La Commissione osserva che il compito di analizzare la capacità dei PPP di migliorare il rapporto costi-benefici rientra nella sfera di competenza degli Stati membri.

Raccomandazione 1 – Non promuovere un uso più intenso e diffuso dei PPP finché le problematiche individuate non saranno affrontate e le seguenti raccomandazioni attuate con successo

La Commissione accetta la raccomandazione per quanto di sua competenza, fatte salve le risposte della Commissione stessa alle raccomandazioni dalla 2 alla 5.

I quadri nazionali per i PPP sono soggetti periodicamente a valutazioni durante il processo di coordinamento delle politiche e, qualora emergano problemi, i singoli Stati membri sono incoraggiati ad affrontarli. Nel contesto del semestre europeo, raccomandazioni specifiche per paese potrebbero introdurre aspetti riguardanti i PPP. Per quanto riguarda il semestre europeo e la strategia Europa 2020, non sussistono specifici incentivi per un uso più intenso dei PPP. In questo contesto, le analisi della Commissione dei paesi già ravvisano gli obiettivi prospettati nella raccomandazione.

Parlando di strumenti settoriali, i PPP costituiscono uno strumento messo a disposizione di Stati membri e promotori dei progetti quale potenziale mezzo di attuazione strategica. La Commissione non dispone della base giuridica necessaria per richiedere agli Stati membri di ricorrere ai PPP in maggiore o minor misura rispetto ai contratti per appalti pubblici tradizionali.

Nell'ambito della gestione concorrente dei fondi SIE, la discrezionalità in merito all'uso dei PPP è lasciata esclusivamente agli Stati membri.

79. Si vedano le risposte della Commissione ai paragrafi 10 e 28.

80. La Commissione riconosce che i progetti sottoposti a audit hanno subito ritardi e presentato sforamenti dei costi. Reputa, tuttavia, che ciò non sia necessariamente legato alla scelta dei PPP quale modalità di appalto. La Commissione rammenta gli effetti della crisi del debito sovrano e la recessione di cui ha risentito l'economia europea.

La Commissione rammenta che la scelta dell'opzione PPP rientra nella sfera di competenza degli Stati membri (gestione concorrente) o del promotore dei progetti. Una caratteristica costante dei progetti infrastrutturali risiede nel fatto che richiedono tempi considerevolmente lunghi per il loro avvio e sviluppo, indipendentemente dal modello di appalto.

81. Si rimanda alle risposte della Commissione ai paragrafi 22 e 46.

Raccomandazione 2 – Mitigare l'impatto finanziario di ritardi e rinegoziazioni sul costo dei PPP a carico del partner pubblico

La Commissione osserva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

82. Per quanto concerne i grandi progetti finanziati dai fondi SIE sotto forma di PPP si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 53.

Relativamente all'uso dello strumento PSC si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 50.

83. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 51.

84. La ripartizione dei rischi nell'ambito di un dato contratto presenta molteplici aspetti. La Commissione considera tutti questi aspetti importanti nella valutazione di elementi quali i rispettivi tassi di rendimento conseguiti dai partner privati. Inoltre, date le rilevanti differenze esistenti tra

singoli PPP, la Commissione reputa che la valutazione di singole questioni andrebbe effettuata sulla base di un esame caso per caso. Sebbene la Commissione riconosca che talune prassi andrebbero rese più uniformi, rileva altresì di non disporre della base giuridica per intervenire nelle negoziazioni tra i partner.

Raccomandazione 3 – Fondare la scelta dell’opzione PPP su valide analisi comparative in merito alle migliori opzioni di appalto

a) La Commissione osserva che questa parte della raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Per quanto concerne i grandi progetti finanziati dai fondi SIE si rimanda alla risposta della Commissione al paragrafo 53.

b) La Commissione accetta parzialmente la raccomandazione come spiegato di seguito. Per la parte accettata, la Commissione considera la raccomandazione già attuata.

La Commissione inserisce già clausole che prevedono l’accesso della Corte alla documentazione dei fondi nella documentazione relativa ai fondi in cui investe. In aggiunta, la Commissione si riserva il diritto di richiedere agli Stati membri le informazioni pertinenti alla verifica della legalità, della regolarità e del rendimento della spesa, nel contesto di audit che la Commissione stessa può effettuare in conformità alle disposizioni regolamentari e contrattuali. Le informazioni eventualmente raccolte in questo contesto possono essere messe a disposizione della Corte, ove necessario.

La Commissione ritiene che l’accesso ai documenti cui fa riferimento la Corte, riguardanti l’identificazione, la pianificazione e l’appalto, deve essere fornito dallo Stato membro, in quanto spetta a quest’ultimo garantire i criteri di legalità, regolarità e rendimento nella procedura di appalto, in conformità alle normative nazionali.

Risposta cumulativa della Commissione ai paragrafi dall’85 all’87:

La Commissione sottolinea l’esistenza di vari canali che offrono assistenza già a disposizione degli Stati membri.

Lo strumento JASPERS, cofinanziato a titolo di assistenza tecnica dal FESR e dall’FC su iniziativa della Commissione, può fornire sostegno a Stati membri e regioni, su loro richiesta, nella preparazione e attuazione di progetti PPP di buona qualità.

Il polo di consulenza operante nell’ambito della BEI può fornire assistenza in materia di PPP a Stati membri e promotori dei progetti, sempre su loro richiesta.

Il centro europeo di consulenza sui PPP (EPEC) è stato creato nel 2008 allo scopo di fornire sostegno a Stati membri dell’UE, paesi candidati all’adesione all’Unione e altri soggetti nel loro lavoro sui PPP. L’EPEC ha sede presso il dipartimento per i servizi di consulenza della BEI e fornisce i propri servizi a 41 organizzazioni aderenti: unità PPP nazionali e regionali, altri enti pubblici responsabili di progetti PPP e la Commissione europea. L’EPEC lavora in larga misura allo sviluppo di orientamenti e strumenti riguardanti i PPP nonché alla condivisione di informazioni, esperienze e buone prassi, con l’obiettivo di assistere il settore pubblico nel creare validi PPP, mantenendo al contempo un atteggiamento neutro rispetto alla scelta dei PPP quale soluzione. Un esempio in tal senso è lo strumento di valutazione della preparazione dei progetti *Project Preparation Tool Status*, mirato ad assistere le amministrazioni aggiudicatrici nella preparazione di validi progetti PPP mediante a) l’identificazione di appropriate liste di attività da svolgere e b) la segnalazione di possibili e reali carenze nel processo.

Inoltre, con la sua comunicazione “Sostegno agli investimenti mediante una valutazione ex ante volontaria degli aspetti relativi agli appalti per i grandi progetti infrastrutturali” del 3 novembre 2017, la Commissione ha introdotto a) un helpdesk, b) un meccanismo di notifica e c) un

meccanismo di scambio delle informazioni, allo scopo di assistere gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici nella concezione dei grandi progetti infrastrutturali di cui sono responsabili, anche nella forma di PPP, in conformità alle norme UE in materia di appalti.

Il servizio di assistenza per le riforme strutturali della Commissione (SRSS) può fornire assistenza tecnica nel quadro dell'SRSP agli Stati membri, su loro richiesta, al fine di rafforzare capacità amministrative inter alia in relazione ai PPP, nella misura in cui l'assistenza così fornita sostiene una riforma strutturale nello Stato membro.

89. I fondi UE e gli atti giuridici che disciplinano l'attuazione e l'esecuzione del bilancio UE compreso, laddove applicabile, il contributo ai progetti PPP, forniscono i criteri per l'applicazione, a norma dello strumento giuridico specifico.

La scelta dell'opzione PPP non preclude necessariamente l'introduzione di disposizioni che garantiscano la flessibilità necessaria a tenere conto degli sviluppi dovuti alle evoluzioni tecnologiche.

Raccomandazione 4 - Definizione di politiche e strategie chiare in relazione ai PPP

a) La Commissione osserva che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

La Commissione, pur considerando importante sviluppare i PPP in quanto strumento nonché aiutare gli Stati membri a fronteggiare gli ostacoli per favorirne la positiva attuazione, non ritiene utile elaborare strategie fondate su requisiti precisi riguardo a quei settori e a quelle situazioni in cui l'uso di PPP è da ritenersi preferibile. A tale riguardo, la Commissione non dispone di alcun mandato di intervento in un ambito che rientra nella sfera di responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici a livello degli Stati membri.

Inoltre, la Commissione rileva che sostanziali orientamenti sulle questioni riguardanti l'appalto e l'attuazione di PPP nell'UE, ad oggi, sono stati diffusi dall'EPEC, che costituisce il centro europeo di consulenza a sostegno dei settori pubblici in tutta Europa per migliorare la realizzazione di PPP.

b) La Commissione non accetta la raccomandazione.

I fondi UE e gli atti giuridici che ne disciplinano l'attuazione e che regolamentano l'esecuzione del bilancio dell'UE indicano sempre un ambito concreto di intervento degli strumenti dell'UE e, ove opportuno, anche per il ricorso ai PPP. La Commissione non intende proporre disposizioni legislative che consentano di imporre ulteriori limitazioni strategiche e criteri esclusivamente in relazione ai progetti realizzati sotto forma di PPP.

91. I PPP sono accordi complessi realizzati in prevalenza da soggetti interessati privati, e la definizione dei rischi deve essere stabilita in modo chiaro, anche nei casi in cui i progetti vanno registrati fuori dal bilancio pubblico

La guida sul trattamento statistico dei PPP indica, infatti, che i PPP vanno intrapresi tenendo conto della convenienza economica, di un'adeguata ripartizione dei rischi e dell'opportuna efficienza gestionale, con particolare riguardo all'accessibilità economica e alla responsabilità di bilancio a lungo termine.

92. La Commissione rimanda alla risposta fornita al paragrafo 69.

Raccomandazione 5 – Perfezionare il quadro UE per migliorare l'efficacia dei progetti PPP

a) La Commissione non accetta la raccomandazione.

La Commissione, pur riconoscendo che la scelta dell'opzione PPP da parte dello Stato membro vada motivata da considerazioni di convenienza economica, non ritiene praticabile subordinare il sostegno UE ad un progetto PPP alla garanzia dello Stato membro che le considerazioni legate alla

scelta del modello di appalto (cioè le considerazioni relative ai vincoli di bilancio o al trattamento statistico) non prevalgano a scapito della convenienza. Il trattamento statistico può essere confermato, in via generale, solo alla chiusura dell'esercizio finanziario, che non coincide necessariamente con la tempistica della decisione sul sostegno finanziario proveniente dal bilancio dell'UE a beneficio di un progetto PPP. Nell'ambito della gestione concorrente dei fondi SIE per il periodo corrente 2014-2020, la Commissione approva programmi ed è informata sulla loro attuazione dalle relazioni annuali di attuazione trasmesse dagli Stati membri. La Commissione non approva il cofinanziamento di singoli progetti tramite fondi SIE e non riceve informazioni in merito, ad eccezione dei grandi progetti che rientrano nei programmi. La Commissione riceve informazioni e approva (o respinge) il contributo dei fondi SIE in relazione a grandi progetti già selezionati da amministrazioni aggiudicatrici.

b) La Commissione osserva che questa raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

c) La Commissione accetta la raccomandazione come spiegato di seguito.

La Commissione ha avviato una riflessione su come semplificare le norme di attuazione e i sistemi di gestione per il prossimo quadro finanziario pluriennale in via generale. La semplificazione di tutti gli strumenti di spesa, ivi inclusi sovvenzioni e strumenti finanziari, è un obiettivo di fondamentale importanza.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	20.4.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	23.11.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	7.2.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	8.3.2018

I progetti di partenariato pubblico-privato (PPP) ricorrono sia al settore pubblico che a quello privato per fornire beni e servizi che tradizionalmente vengono offerti dal settore pubblico, allentando al contempo le rigorose restrizioni di bilancio gravanti sulla spesa pubblica. La Corte ha rilevato che, benché i PPP siano potenzialmente in grado di assicurare un'attuazione più rapida delle politiche e buoni livelli di manutenzione, i progetti sottoposti a audit non sono sempre stati gestiti con efficacia, e non hanno garantito un rapporto adeguato tra benefici e costi. I potenziali vantaggi dei PPP spesso non si sono concretizzati, in quanto i PPP hanno fatto registrare ritardi, incrementi dei costi e sottoutilizzo, il che ha comportato 1,5 miliardi di euro di spese inefficienti e inefficaci, di cui 0,4 miliardi di euro di fondi dell'UE. Ciò è stato dovuto anche all'inadeguatezza delle analisi, delle strategie per l'impiego dei PPP nonché dei quadri istituzionali e normativi. Poiché solo pochi Stati membri possiedono un'esperienza e competenze consolidate nell'attuazione riuscita di progetti PPP, vi è un elevato rischio che i PPP non contribuiscano nella misura attesa all'obiettivo di utilizzare una maggior percentuale di fondi UE per progetti a finanziamento misto comprendenti PPP.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.