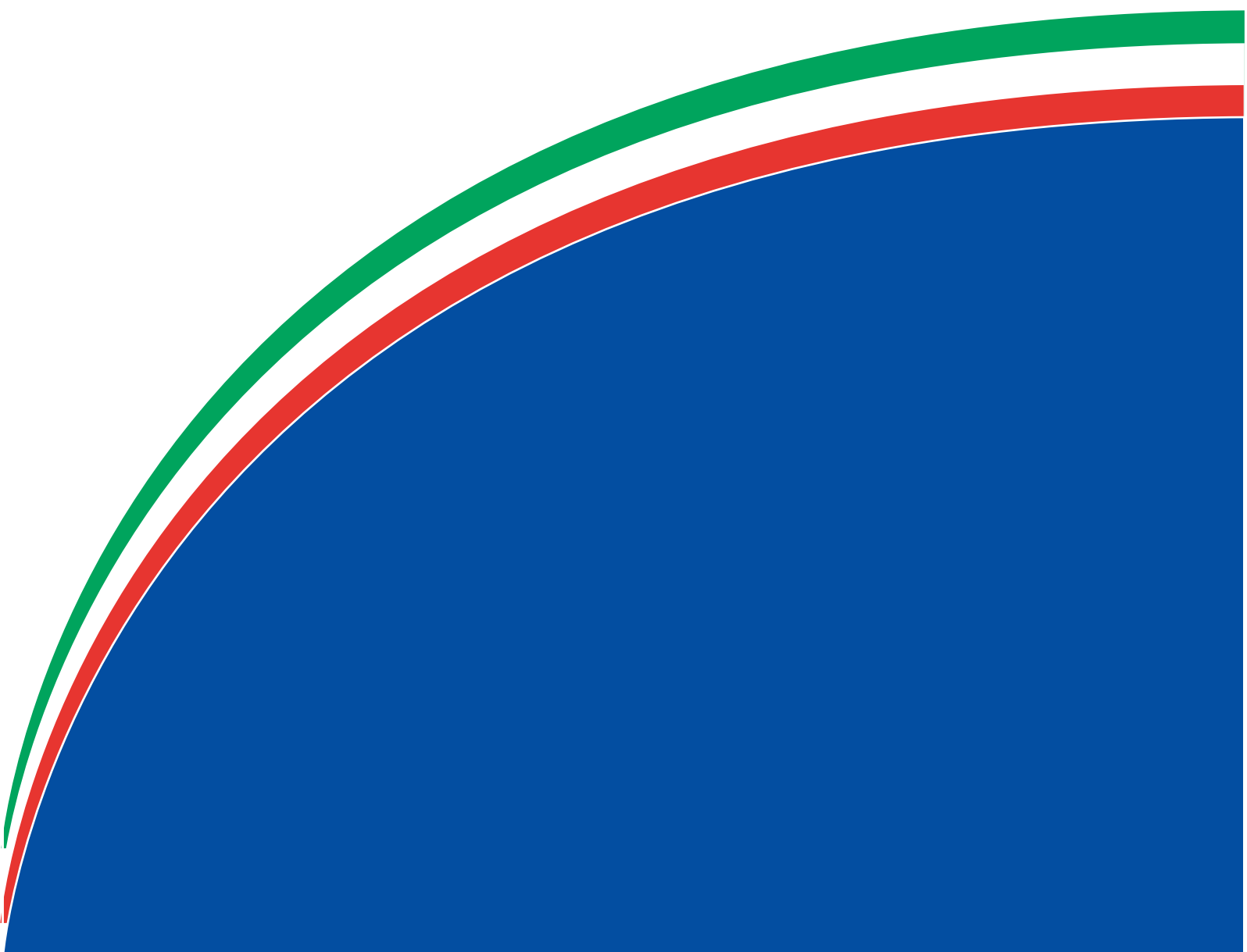




*Dipartimento per la programmazione  
e il coordinamento della politica economica*

**Relazione al CIPE sull'attività svolta nel 2009  
dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**





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

## **Relazione al CIPE sull'attività svolta dall'UTFP nel 2009**

Predisposta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto  
ai sensi dell'art. 2, comma 5, del DPCM 22 luglio 2008



# INDICE

<b>SINTESI</b> .....	<b>3</b>
<b>1 IL MERCATO DEL PPP IN ITALIA</b> .....	<b>6</b>
1.1 L'impatto della crisi finanziaria sul mercato del PPP .....	6
1.2 Il mercato della finanza di progetto .....	12
<b>2 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO</b> .....	<b>15</b>
<b>3 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b> .....	<b>21</b>
3.1 Le iniziative oggetto di assistenza .....	21
3.2 Le attività svolte .....	26
3.2.1 Assistenza in fase di programmazione degli interventi .....	27
3.2.2 Assistenza in fase di gara .....	30
3.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti.....	31
<b>4 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI</b> .....	<b>31</b>
<b>5 LA PROMOZIONE DEL PPP</b> .....	<b>40</b>
5.1 La formazione .....	40
5.2 La comunicazione .....	41
<b>6 I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI</b> .....	<b>44</b>
<b>ALLEGATO I - IL MONITORAGGIO DELLE OPERAZIONI DI PPP: IL PROGETTO PILOTA</b> .....	<b>50</b>
<b>ALLEGATO II – LA PREDISPOSIZIONE DI DOCUMENTI TECNICI E LINEE GUIDA</b> .....	<b>55</b>



## SINTESI

Nella Relazione dello scorso anno si è dato conto dell'evoluzione del quadro normativo riguardante la finanza di progetto, culminata con l'approvazione del c.d. terzo e ultimo correttivo al Codice dei contratti pubblici (Dlgs 152/2008).

La valutazione dell'impatto delle ultime modifiche normative deve tenere conto del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi economico finanziaria nel 2009. Al riguardo, l'apporto di capitale di rischio e di credito a iniziative da realizzare in finanza di progetto o attraverso altre forme di PPP ha risentito della diminuzione della domanda in alcuni settori.

Le difficoltà di finanziamento degli investimenti con risorse del bilancio pubblico hanno indotto la Commissione Europea a intervenire con più strumenti – finanziari, di assistenza tecnica e di formazione – per rafforzare le capacità delle amministrazioni nazionali e regionali di realizzare operazioni di PPP.

In risposta alla crisi nel nostro Paese, da un lato, è stata attuata una strategia di riprogrammazione delle risorse pubbliche disponibili a favore delle misure di sostegno al reddito del famiglie, della liquidità delle imprese e degli investimenti infrastrutturali; dall'altro, le amministrazioni pubbliche, consapevoli delle crescenti difficoltà poste dal rispetto del Patto di stabilità, guardano con crescente attenzione al mercato del PPP.

Nei primi 8 mesi del 2009 (ultimo aggiornamento disponibile) sono state aggiudicate 179 gare per concessioni di costruzione e gestione (su 282 bandi pubblicati), rispetto ad una media di 172 aggiudicazioni all'anno, effettuate per la stessa tipologia contrattuale, tra il 2003 e il 2008. Rispetto allo stesso periodo 2003 - 2008, aumentano i bandi pubblicati e le aggiudicazioni relative alle concessioni di costruzione e gestione, la tipologia contrattuale prevalente per la realizzazione di opere pubbliche.

Sul totale dei bandi attivati dal "promotore", la semplificazione introdotta con la procedura a fase unica ha avuto un discreto successo per le opere di media dimensione, mentre la procedura a doppia fase sembra offrire maggiori garanzie alle amministrazioni aggiudicatrici, confermandosi la procedura più utilizzata per le opere di importo elevato (importo medio di circa 70 milioni di euro). I bandi relativi a opere di piccolo importo, intorno a 5 milioni di euro, sono concentrati nei settori della riqualificazione urbana e dell'edilizia statale pubblica (scuole, edifici pubblici, parcheggi e impianti sportivi) e sono

attivati dall'amministrazione pubblica che spesso provvede a pagare il costo dell'opera attraverso la corresponsione di un canone annuale. Bisognerà verificare nei prossimi anni se questi orientamenti verranno confermati.

Anche la norma che impone all'amministrazione pubblica di avviare la gara sullo studio di fattibilità sembra far sentire i primi effetti. In passato, le richieste di assistenza all'UTFP provenivano da amministrazioni inconsapevoli dei rischi e degli aspetti finanziari dei progetti, in particolare, in riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli enti. Le amministrazioni che si sono rivolte all'Unità nel 2009 hanno mostrato maggiore consapevolezza su queste implicazioni finanziarie, chiedendo supporto proprio nella fase di impostazione dei progetti per individuare lo strumento di PPP più idoneo per la realizzazione dell'iniziativa, anche al fine di collocare *off balance* l'operazione, affinché non incida sul debito.

Come riconosciuto dallo stesso Eurostat nelle successive revisioni del Manuale sul deficit e sul debito pubblico, lo sviluppo di criteri affidabili di classificazione contabile di un progetto avviene *learning by doing* e non può prescindere integralmente da una valutazione caso per caso. Dall'analisi delle principali operazioni comunicate all'UTFP ai sensi della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, è emersa la necessità di approfondire la valutazione, ai fini dell'allocazione del rischio di costruzione, di una garanzia pubblica sul finanziamento o di clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*) oppure, in merito al rischio di disponibilità, della "significatività" delle penali imposte al concessionario in caso, ad esempio, di erogazione di servizi non corrispondenti agli *standard* contrattuali.

La potenziale rilevanza sulla finanza pubblica di tali clausole ha indotto il Parlamento a inserire e approvare nella legge 196/2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica) l'articolo 14, in base al quale l'UTFP trasmette alla Ragioneria Generale dello Stato e all'Istat le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis*, del decreto-legge 248/2007, convertito, con modificazioni, in legge 31/2008, secondo schemi, temi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

I dati sui bandi pubblicati e le aggiudicazioni, unitamente a questi progressi sul fronte della preparazione della documentazione tecnica e finanziaria dei progetti, dovrebbero

consentire un miglioramento anche nella fase che si sta rivelando più critica ai fini della realizzazione delle operazioni: il *closing* finanziario dei contratti di PPP.

Al raggiungimento di quest'ultimo obiettivo, potranno concorrere le numerose iniziative, adottate a livello comunitario e nazionale, volte a favorire il finanziamento dei progetti di PPP, ad esempio la possibilità di attivare garanzie sul pagamento previsto dalle citate *termination clauses* e i nuovi canali di finanziamento agevolato, integrativi del finanziamento principale.

Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda le cosiddette opere calde, caratterizzate da un adeguato ritorno economico, la realizzazione di operazioni di PPP presuppone la certezza del quadro tariffario. A questo scopo, nel 2009, l'approvazione da parte del CIPE dei primi contratti di programma aeroportuali e di sei convenzioni autostradali ha rappresentato un passo avanti nella definizione dei rapporti contrattuali tra amministrazione concedente, concessionari e soggetti finanziatori.

Diverse opere contenute nei predetti contratti e concessioni fanno parte anche del Programma delle Infrastrutture Strategiche e sono state esaminate dall'UTFP nell'ambito delle attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria al CIPE dei medesimi interventi. Nei pareri resi, l'UTFP ha valutato le ipotesi finanziarie, alternative alla contribuzione pubblica a fondo perduto, contenute nei piani finanziari dei progetti esaminati (ad esempio, l'utilizzo del Fondo di Garanzia per le Opere pubbliche, il ricorso a strumenti di finanza strutturata, l'introduzione del valore di subentro), al fine di verificarne l'applicabilità e la valenza in termini di riduzione del rischio di progetto e di ottimizzazione del contributo pubblico richiesto.

Manfredo Paulucci de Calboli  
Coordinatore  
Unità Tecnica Finanza di Progetto



## 1 IL MERCATO DEL PPP IN ITALIA

### 1.1 L'impatto della crisi finanziaria sul mercato del PPP

Nel 2009 la crisi ha dispiegato i suoi effetti economici e sociali in tutta Europa, compreso il nostro Paese.

Le difficoltà di finanziamento degli investimenti con risorse del bilancio pubblico hanno spinto la Commissione Europea a rafforzare le capacità del settore pubblico di realizzare operazioni di PPP, attraverso:

- un più efficace utilizzo dei canali di finanziamento comunitari (i Fondi strutturali, la Banca europea per gli investimenti, le risorse dedicate alle reti transeuropee di trasporto, ecc.);
- i programmi di assistenza tecnica diretta (Jaspers, Jeremie, Jessica);
- le attività di formazione (con la diffusione di orientamenti sulle questioni giuridiche e metodologiche e sull'applicabilità degli schemi di PPP);
- la promozione di un contesto regolatorio favorevole nei singoli Stati<sup>1</sup>.

L'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) ha analizzato l'impatto della crisi sul mercato europeo del PPP e le misure intraprese dai singoli Governi<sup>2</sup>. In via generale, a seguito della crisi finanziaria, si è registrata una contrazione di risorse finanziarie sia private sia pubbliche da destinare agli investimenti infrastrutturali. La disponibilità di risorse pubbliche

---

<sup>1</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2009) 615, "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships", 19.11.2009. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* (JASPERS) - Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee - è uno strumento per lo sviluppo di progetti lanciato con la BEI e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) e inteso a prestare l'assistenza necessaria in qualunque fase di un ciclo di progetti infrastrutturali/PPP; l'iniziativa *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA) - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili in aree cittadine - supporta investimenti sostenibili in progetti urbani/PPP inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato; l'iniziativa *Joint European Resources for Micro to medium Enterprises* (JEREMIE) - Risorse europee congiunte a favore delle micro-medie imprese - è stata creata a favore della creazione di nuove imprese e di un migliore accesso delle imprese ai finanziamenti.

<sup>2</sup> EPEC, *The Financial Crisis and the PPP Market. Potential Remedial Actions*, May 2009. L'EPEC è il Centro europeo di competenze in materia di Partenariati Pubblico-Privati (PPP), costituito nel 2008 dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea.

trova un limite nelle esigenze di finanza pubblica, mentre le risorse private risentono della crisi dei mercati, tuttora condizionati da un clima di incertezza, e dal calo della domanda, con una conseguente minore disponibilità di risorse generate dall'autofinanziamento, dagli intermediari finanziari (es. Banche) e dal mercato (es. Azioni, Obbligazioni).

La minore disponibilità di risorse di derivazione bancaria (*credit crunch*) ha spinto i soggetti finanziatori ad allocare più capitale di rischio al fine di coprire il fabbisogno complessivo dei progetti, anche a fronte di una redditività più contenuta.

Per quanto riguarda invece le risorse pubbliche, nel nostro Paese, al fine di contrastare gli effetti della crisi sulla spesa per investimenti pubblici, è stata adottata una serie di misure.

Con riferimento agli stanziamenti di bilancio intermediati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) presso cui opera l'UTFP, le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) sono state dapprima riprogrammate a favore di tre nuovi Fondi (Fondo sociale per occupazione e formazione, Fondo infrastrutture e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale) e, successivamente, allocate con diverse assegnazioni di legge e delibere del CIPE avendo cura di contemperare il sostegno immediato al reddito delle famiglie e alla liquidità delle PMI con misure di medio periodo finalizzate alla crescita e allo sviluppo dell'economia<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> In particolare, con il decreto-legge 112/2008, è stata impostata una strategia di razionalizzazione delle risorse del FAS; l'articolo 6-*quinquies* ha disposto la concentrazione di tutte le risorse del FAS assegnate dal CIPE per il periodo 2007-2013 per la realizzazione di programmi di interesse strategico nazionale e progetti speciali, in un nuovo Fondo infrastrutture, appositamente istituito per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale. In considerazione della crisi economica internazionale, il decreto-legge 185/2008, all'articolo 18, ponendosi in linea di continuità rispetto a quanto disposto dal decreto-legge 112/2008 ha previsto la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali disponibili destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana, con la creazione dei tre Fondi (Occupazione e formazione, Infrastrutture e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale). Il **Fondo occupazione**, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, è destinato al finanziamento degli ammortizzatori sociali e alla formazione. Il **Fondo infrastrutture**, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, è destinato al finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, alla messa in sicurezza delle scuole, alla realizzazione di opere di risanamento ambientale, all'edilizia carceraria, alle infrastrutture museali ed archeologiche, all'innovazione tecnologica e alle infrastrutture strategiche per la mobilità. Il Fondo infrastrutture viene ripartito dal CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e trasporti, sentita la Conferenza unificata. Lo schema di delibera è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Infine, il **Fondo strategico** è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 18,

Nel Fondo infrastrutture sono confluite le risorse del FAS per un totale di 12,3 miliardi di euro e quelle della Legge obiettivo (2,3 miliardi di euro); tali risorse, unitamente a quelle private (18,1 miliardi di euro), sono andate al rifinanziamento sia delle opere incluse nel Programma delle infrastrutture strategiche, sia delle opere di medio piccola dimensione incluse nel Piano carceri (700 milioni di euro), nel Piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici (1.000 milioni di euro), negli interventi di risanamento ambientale (900 milioni di euro) e nel Piano delle opere minori del Mezzogiorno (413 milioni di euro), sia, infine, dei progetti di investimento autostradale a carico di concessionari privati.

Nei settori caratterizzati dalla prevalenza di “opere fredde” (es. scuole, edilizia statale, etc.), è auspicabile che il contributo finanziario pubblico avvenga sempre più sotto forma di pagamento di canoni da parte dell'amministrazione a fronte dell'erogazione dei servizi richiesti ai soggetti concessionari, nel rispetto della qualità e dell'efficienza del servizio reso.

Per quanto riguarda le “opere tiepide” (opere con tariffe indicate dall'amministrazione centrale o locale – es. parcheggi, impianti sportivi, etc.) è preferibile che il contributo finanziario in conto investimenti sia sostituito con altre forme di contribuzione pubblica che non incidono direttamente sui capitoli di spesa per investimenti (trasferimento proprietà immobili, trasferimento di diritti reali di godimento, cessione di aree pubbliche, etc.).

In particolar modo, per quanto riguarda il c.d. *social housing*, il Piano casa nazionale per l'edilizia pubblica ha previsto varie linee di intervento per lo sviluppo del settore, tra cui la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale<sup>4</sup>. A tale scopo, verrà creato un Fondo nazionale (“Fondo dei fondi”) che avrà la finalità di contribuire ad incrementare la dotazione di alloggi sociali. Il patrimonio del Fondo sarà fissato tra un minimo di 1 miliardo di euro ed un obiettivo di 3 miliardi di euro, di cui circa 150 milioni di

---

comma 1, lettera b-bis, decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (come modificato dall'articolo 7-*quinquies*, comma 10, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5).

<sup>4</sup> Con DPCM del 16 luglio 2009 è stato approvato il Piano casa per l'edilizia residenziale pubblica destinato ad iniziative di *housing* sociale. Nell'ambito della definizione dei requisiti del Fondo nazionale (c.d. Fondo dei fondi) su citato, previsti dall' art. 11 del Piano casa per i regolamenti, l'UTFP è stata coinvolta, con un proprio rappresentante, nel gruppo di lavoro designato allo scopo, occupandosi, in particolare, della definizione dei requisiti per la scelta della Società di Gestione del Risparmio cui affidare la gestione del Fondo stesso. In proposito, si veda anche il capitolo 7.

euro saranno di provenienza pubblica. I fondi pubblici destinati a tale strumento permetteranno un effetto leva finanziaria notevole. Infatti, la partecipazione del Fondo nazionale ai fondi immobiliari locali creerà nuove risorse che serviranno per finanziare direttamente i progetti sul territorio che potranno essere realizzati anche in PPP. Gli schemi di PPP utilizzabili potrebbero prevedere, oltre al pagamento di un canone calmierato da parte degli utenti in alternativa ai contributi pubblici, la possibile creazione di servizi accessori nelle aree designate ad accogliere gli interventi di realizzazione immobiliare (es. uffici pubblici, parcheggi interrati, centri commerciali, centri sportivi etc.) utili al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario di tali operazioni.

Per le cosiddette “opere calde”, caratterizzate da un adeguato ritorno economico, nel 2009 il CIPE ha esaminato positivamente i primi contratti di programma aeroportuali e sei convenzioni autostradali<sup>5</sup>. Tali approvazioni rappresentano un passo avanti significativo per l'avvio di un importante programma d'investimenti destinato all'ammodernamento e al potenziamento delle reti stradali e dei sistemi aeroportuali; l'efficacia dei rapporti contrattuali con l'amministrazione concedente contribuisce infatti alla certezza del quadro tariffario, incentivando l'ulteriore apporto di capitali da parte di investitori privati.

Alle citate misure di finanza pubblica e di regolazione tariffaria si sono associati notevoli mutamenti nel settore finanziario. Sempre secondo EPEC, la realizzazione di progetti di PPP ha tradizionalmente beneficiato della presenza, in alcuni Paesi, di investitori a lungo termine (in primo luogo, i fondi pensione) in grado di sottoscrivere obbligazioni a lunga scadenza emesse dalle società di progetto; la crisi dei mercati finanziari ha parzialmente messo in discussione tale meccanismo. In questa fase, si assiste anche nel nostro Paese a un maggiore coinvolgimento diretto del sistema bancario (Banca Infrastrutture e Sviluppo, Unicredit, Dexia-Crediop, tra le banche più attive) attraverso una serie di misure dirette a potenziarne l'intervento nel finanziamento dei progetti di PPP<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Nel settore aeroportuale, sono stati esaminati i contratti sottoscritti da ENAC con Aeroporti di Napoli, Pisa, Bari e Brindisi. In quello autostradale, le convenzioni siglate da ANAS con le Società Tangenziale di Napoli, Autostrade Meridionali, SALT, SAT, SAV, Autostrada dei Fiori.

<sup>6</sup> Una diffusa trattazione dei punti di forza e di debolezza del debito obbligazionario rispetto a quello bancario è contenuta in EPEC, *Capital markets in the PPP financing*, March 2010. La rassegna degli strumenti proposti per fronteggiare la crisi è riportata da G. Bo, G. Ferrante e P. Marasco, *L'impatto della crisi finanziaria sulle operazioni di PPP*, in UTFP News n. 6, luglio-settembre 2009.

## **Strumenti di garanzia**

Per limitare il rischio connesso alle operazioni di PPP, con la Legge 244/2007 è stato creato un Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP) presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che garantisce il rischio di illiquidità del soggetto aggiudicatore<sup>7</sup>.

Nelle operazioni in cui è previsto il pagamento da parte del soggetto aggiudicatore a favore del concessionario di un valore di subentro alla fine del periodo concessorio - pari alla parte degli investimenti non ammortizzata nel periodo di gestione - il FGOP fornisce una garanzia sul pagamento di tale valore "terminale". Si tratta di una pratica relativamente frequente nell'ambito delle convenzioni autostradali attualmente in fase di approvazione.

L'utilizzo del FGOP permette così di attivare risorse finanziarie (su un arco temporale pari a quello del periodo concessorio) legate a tale valore residuo consentendo il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, ottimizzando la leva finanziaria e riducendo i costi di provvista connessi al finanziamento del progetto.

Il regolamento del Fondo, approvato dal Consiglio di amministrazione di CDP nel novembre 2009, prevede che la garanzia potrà essere rilasciata anche per opere la cui realizzazione è stata già avviata. Le principali condizioni per ottenerla sono:

- evidenza della copertura dell'intero fabbisogno finanziario del progetto;
- verifica della fattibilità dell'opera;
- verifica del piano economico-finanziario dell'opera.

La remunerazione della garanzia è definita principalmente sulla base della valutazione degli eventi garantiti, delle condizioni di equilibrio economico-finanziario dell'opera e del merito di credito dei soggetti richiedenti.

Il FGOP è uno strumento utile per favorire l'accesso al credito e consentire così il *closing* finanziario di importanti infrastrutture strategiche (Bre.Be.Mi e Pedemontana).

---

<sup>7</sup> Il FGOP è stato istituito dalla legge n. 244 del 2007, art. 2 commi 264-270.

### ***Interventi di sostegno al credito bancario***

Al fine di rendere remunerativo l'investimento di capitali di rischio nella realizzazione e gestione di infrastrutture, è necessario far affluire sufficiente capitale di credito, ad esempio sostituendo una parte del credito bancario ordinario attraverso finanziamenti agevolati integrativi del finanziamento principale. Le istituzioni finanziarie con una *mission* volta allo sviluppo della dotazione infrastrutturale nazionale ed europea (BEI, BERS, CDP) hanno operato in tal senso, migliorando le condizioni offerte sia in termini di tasso d'interesse sia in termini di durata. La BEI, dopo il finanziamento di operazioni quali l'Ospedale di Mestre e il termovalorizzatore di Gerbido, sta valutando alcuni grandi progetti, tra cui il tunnel del Brennero e il traforo del Frejus. La CDP ha previsto, con il piano industriale approvato circa un anno fa, la possibilità di utilizzare i fondi provenienti dalla raccolta postale per finanziare opere infrastrutturali.

Un altro strumento pensato per rendere meno oneroso il finanziamento bancario tradizionale è il Fondo Rotativo Infrastrutture Strategiche (FRIS), gestito dalla CDP e nato per sostenere progetti imprenditoriali nel campo industriale, della ricerca e dell'innovazione tecnologica<sup>8</sup>. L'utilizzo del FRIS, successivamente previsto anche a favore della realizzazione e gestione di opere pubbliche, non è stato ancora concretamente attivato ma potrebbe esserlo nel corso dei prossimi mesi.

Si potrebbe, infine, prevedere l'emissione di *project bonds* europei per finanziare gli investimenti in infrastrutture, soprattutto con riferimento ai progetti parte della rete TEN-T, con emissioni in nome e per conto della BEI, garante sui mercati internazionali con rating tripla A. Gli *eurobonds* hanno il vantaggio di non utilizzare risorse dei bilanci pubblici, e sono uno strumento ideale per attrarre investimenti di lungo termine<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Il Fondo prevede che, in sostituzione totale o parziale del contributo a fondo perduto, un progetto possa essere finanziato con un prestito agevolato con un contributo equivalente in differenziale di interessi tra tasso agevolato e tasso di mercato; inoltre, il finanziamento agevolato deve essere concesso solo in presenza di un contestuale analogo finanziamento ordinario.

<sup>9</sup> L'emissione di *eurobonds* implica la creazione di debito sovrano europeo; però, se il debito pubblico è utilizzato per finanziare investimenti in infrastrutture di lungo termine, in larga misura sarà in grado di ripagarsi.

## ***Interventi di creazione di Fondi rotativi di sviluppo locale***

Un altro strumento utile a fronteggiare la crisi finanziaria consiste nella creazione, in linea con quanto succede negli USA per gli *State Revolving Fund*, di un veicolo pubblico con la finalità di offrire ai soggetti pubblici e ai privati prestiti a tasso agevolato finalizzati allo sviluppo infrastrutturale. La dotazione finanziaria iniziale del nuovo veicolo può essere garantita, in tutto o in parte, direttamente dal mercato dei capitali (emissioni obbligazionarie) oltre che da fondi pubblici di derivazione nazionale o locale. In Italia, si sta valutando la creazione di fondi Regionali con una dotazione iniziale ripartita tra Regione e CDP con l'obiettivo di concedere finanziamenti agevolati per la realizzazione e gestione di infrastrutture esclusivamente sul territorio regionale.

### **1.2 Il mercato della finanza di progetto**

Nella Relazione dello scorso anno si è diffusamente analizzata l'evoluzione del quadro normativo del PPP, dall'introduzione della prima procedura di affidamento attraverso il c.d. procedimento del promotore a opera della legge Merloni-*ter* nel 1998, sino ad arrivare al Dlgs 152/2008 (terzo correttivo) che ha interamente riscritto la norma dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006), attualmente rubricato "Finanza di progetto", abrogando i successivi articoli 154 e 155<sup>10</sup>.

Le recenti modifiche mirano a una maggiore responsabilizzazione:

- dell'amministrazione pubblica, chiamata ad avviare una procedura di gara sullo studio di fattibilità nel quale deve rendere note con ampio anticipo al mercato le proprie esigenze;
- dei soggetti privati promotori che, preso atto con anticipo delle richieste concrete dell'amministrazione, devono possedere da subito i requisiti del concessionario; offrire adeguate garanzie; corredare il progetto preliminare con la documentazione rilevante per la bancabilità/sostenibilità delle operazioni.

---

<sup>10</sup> Questi i principali provvedimenti adottati nel corso del decennio: Legge 415/2008 c.d. Merloni *ter*; Legge 166/2002 c.d. Merloni *quater*; Legge 62/2005 "Legge comunitaria 2004"; Dlgs 163/2006 "Codice dei contratti pubblici"; Dlgs 113/2007 c.d. Secondo decreto correttivo del Codice dei contratti; Dlgs 152/2008 c.d. Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici. Cfr. anche Relazione al CIPE sull'attività svolta dall'UTFP nel 2008, disponibile sul sito [www.utfp.it](http://www.utfp.it).

Rispetto alle diverse procedure di affidamento previste dal nuovo quadro normativo, si può osservare che la procedura a gara unica, grazie ai tempi ridotti, consente di attenuare il rischio amministrativo. La procedura a doppia gara dà la possibilità all'amministrazione aggiudicatrice di far emergere istanze migliorative del progetto, soprattutto per quanto concerne gli elementi quantitativi (contributo pubblico, durata contratto, tariffe, ecc.).

Al di là di queste considerazioni di sintesi, guardando all'andamento del mercato del PPP, è opportuno chiedersi se le riforme introdotte abbiano effettivamente risposto alle esigenze delle Amministrazioni aggiudicatrici e delle imprese che operano nel mercato del PPP<sup>11</sup>.

Nel presente paragrafo, tra i vari schemi di PPP ci si riferisce, in particolare, al Contratto di concessione di lavori pubblici e alle relative modalità di affidamento previste nell'ordinamento giuridico italiano. Tale Contratto costituisce, infatti, lo strumento giuridico principale per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità in *project financing*<sup>12</sup>.

Nel corso del 2009, il mercato del PPP ha mostrato segnali di vivacità. Sono stati pubblicati 2.021 bandi, per un volume d'affari di 10,5 miliardi di euro, con un tasso di crescita rispetto al 2008 superiore al 25 per cento, sia per numero sia per valore dei bandi. Il peso delle gare per operazioni di PPP sul mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, considerando il valore totale dei bandi, si attesta nel 2009 a quota 30 per cento (rispetto a circa il 20 per cento nel 2008). In termini di numero, il peso percentuale delle gare di PPP sul totale dei bandi per opere pubbliche è pari nel 2009 al 10,5 per cento a fronte del 5,4 per cento nel 2008. Tali dati indicano un valore medio delle opere realizzate in PPP superiore a quello delle opere realizzate con le procedure tradizionali dell'appalto e attribuibile prevalentemente ad alcune operazioni di grandi dimensioni realizzate con la procedura del promotore (c.d. proposta privata).

Rispetto al totale dei bandi pubblicati (2.021), 1.290 riguardano l'affidamento di concessioni di soli servizi e 162 sono relativi alle procedure di affidamento di PPP diverse

---

<sup>11</sup> La fonte principale per i dati di mercato qui presentati è l'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato (Rapporti trimestrali e mensili gennaio – dicembre 2009 in: [www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it))

<sup>12</sup> *Project financing* inteso quale tecnica finanziaria utilizzata in operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale. Il Codice dei contratti pubblici utilizza la locuzione "finanza di progetto" all'art. 3, comma 15<sup>ter</sup> per indicare una tipologia di contratto di PPP, nonché nella rubrica dell'art. 153 relativo ai procedimenti di gara su proposta del promotore privato, generando una confusione terminologica nel complesso ambito del PPP.



dalle concessioni di costruzione e gestione: le società miste per l'esercizio di servizi pubblici ex art. 116 del T.U. Dlgs 267/2000; le Società di Trasformazione Urbana; i programmi per la riqualificazione urbana; i contratti di quartiere; le sponsorizzazioni, i contratti di *leasing*.

I restanti 530 bandi – ai quali vanno aggiunti 39 avvisi indicativi<sup>13</sup> – riguardano l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione sulla base delle procedure su proposta pubblica (ex art. 143 e seguenti del Codice dei contratti) e privata (art. 153 del Codice dei contratti), secondo l'articolazione riportata nella successiva Tabella 1.

Si tratta, come detto sopra, delle operazioni che più da vicino interessano l'attività dell'UTFP, in considerazione sia della complessità insita nella fase di costruzione delle opere, sia della prevalenza di tale tipologia contrattuale tra le richieste di assistenza trasmesse annualmente all'Unità (cfr. capitolo 3).

**Tabella 1 – Bandi per operazioni di PPP pubblicati nel 2009**

<b>Procedura</b>	<b>Numero</b>	<b>Importo</b>
Procedura su proposta privata	136	6.519
<i>Gara a doppia fase</i>	53	3.749
<i>Gara a fase unica</i>	83	2.770
Procedura su proposta pubblica	394	1.852
<b>Totale</b>	<b>530</b>	<b>8.371</b>

*valori in milioni di euro*

Fonte: elaborazioni UTFP su dati Infopieffe 2009

<sup>13</sup> L'art. 37 bis della legge 109/94, come sostituito dall'art. 153 del Dlgs 163/06 e s.m.i., prevede la pubblicazione di un avviso indicativo di selezione di proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione previsti dalla legge, da realizzare con risorse totalmente o parzialmente a carico di promotori privati. Si tratta, in sostanza, della prima fase della procedura c.d. a doppia fase, prevista dall'art. 153 commi 15-18, che si conclude con l'individuazione del promotore e l'approvazione del progetto preliminare da esso presentato. In tal senso, in Tabella 1, nella categoria "gara a doppia fase", si considerano soltanto i bandi pubblicati per la procedura selettiva (la seconda fase della gara) per l'aggiudicazione della concessione.

## 2 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO

L'art. 163, comma 2, lett. f-*bis*) del Codice dei contratti prevede che l'UTFP valuti i progetti compresi nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) previsto dalla cosiddetta Legge Obiettivo<sup>14</sup>. Al riguardo, l'Unità valuta in primo luogo la possibilità di ricorrere a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP nel caso in cui i flussi di cassa dell'investimento siano in grado di garantire condizioni di redditività e bancabilità; verifica l'effettivo impatto di soluzioni finanziarie alternative al contributo pubblico diretto, come il ricorso alle garanzie e la previsione di un valore di subentro al termine della concessione, al fine di consentire l'attivazione dei finanziamenti agevolati (della Banca europea per gli investimenti, della Cassa depositi e prestiti, etc.) e di quelli ordinari; effettua un'analisi di congruità dell'eventuale contributo a fondo perduto richiesto al CIPE a valere sui fondi della Legge Obiettivo.

Nella maggior parte dei casi, gli interventi analizzati nell'arco del 2009 riguardano opere che erano già state oggetto di valutazione da parte dell'UTFP in fase di progettazione preliminare; i progetti definitivi esaminati dall'UTFP sono passati da 10 nel 2007 a 22 nel 2009, con una corrispondente riduzione delle progettazioni preliminari. Tuttavia, al momento dell'inserimento nel Programma delle infrastrutture strategiche (2001), erano molto pochi i progetti preliminari impostati in modo da rispettare i requisiti previsti per le operazioni di PPP; l'UTFP, al pari delle corrispondenti Unità degli altri Paesi europei, ha dovuto così cominciare a lavorare su progetti che risentivano di questi difetti di impostazione.

Proprio al fine di alimentare una *pipeline* di progetti coerenti con i requisiti del PPP, l'art. 161, comma 1-*bis* e l'art. 175, comma 1 del Codice dei contratti pubblici prevedono che i soggetti aggiudicatori predispongano Studi di Fattibilità (SdF) per le infrastrutture strategiche e acquisiscano sugli stessi le valutazioni dell'UTFP al fine di verificare le modalità di ricorso a eventuali capitali privati e i presupposti per la loro concreta attuabilità<sup>15</sup>. Tale norma non ha sinora trovato significativa applicazione, anche in

---

<sup>14</sup> Legge 443/2001 e delibera CIPE 121/2001.

<sup>15</sup> L'art. 175 comma 1 del Codice dei contratti pubblici (così come modificato dal Terzo correttivo al codice) estende ai progetti della Legge Obiettivo le procedure di cui all'art. 153 (c.d. finanza di

considerazione del ricordato livello di maturità progettuale che contraddistingue le opere inserite nel PIS; la richiesta di inserimento di numerosi nuovi interventi nel PIS da parte delle Regioni, in sede di esame dell'Allegato infrastrutture al DPEF 2010 -2013, potrà far crescere tale mercato degli studi di fattibilità su cui acquisire le valutazioni dell'UTFP.

Nel 2009, l'UTFP ha analizzato 25 progetti di Legge Obiettivo, con un costo globale e un ammontare di contributi pubblici assegnati dal CIPE rispettivamente pari a 16,9 e 3,5 miliardi di euro (la restante parte del costo essendo coperta con altre risorse pubbliche e fondi privati).

L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato nella Tabella 2 a pagina seguente, con l'indicazione delle forme di copertura, la localizzazione geografica dell'intervento, lo stato di avanzamento procedurale e il settore di riferimento.

---

progetto) secondo le quali per l'affidamento della concessione occorre porre a base di gara uno studio di fattibilità.

---

**Tabella 2- Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP**

n.	Denominazione	Importo Investimento	Contribuzione CIPE	Capitali Privati	Area Geografica	Stato del Progetto	Settore
1	Metrotranvia di bologna	719.000.000	503.429.000	0	Centro	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
2	Bre.Be.Mi.	2.040.831.000	0	2.040.831.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
3	Trafo autostradale del Frejus	204.000.000	30.000.000	174.000.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
4	Metropolitana di Torino linea 1	193.000.000	106.112.022	7.400.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
5	Interporto di Termini Imerese	78.000.090	0	15.000.000	Sud	Approvazione progetto preliminare	Porti e Interporti
6	Trafo del Brennero	3.500.000.000	in corso di definizione	in corso di definizione	Nord	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
7	Metro di Parma	345.000.000	172.112.022	0	Centro	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
8	Ferrovia Metrocampania Nord-Est tratta Piscinola-Aversa Centro	33.042.454	33.042.454	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
9	Circumvesuviana: compl.to raddoppio tratta Torre Annunziata-Pompei	127.994.566	58.658.130	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
10	Circumflegrea: consolid. nto Galleria Camaldoli	26.400.062	26.400.062	0	Sud	Approvazione progetto esecutivo	Metropolitane
11	Bretella di collegamento Circumflegrea-Cumana Soccavo a Mostra	121.171.966	121.171.966	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
12	Ferrovie Sud - Est: automazione dei passaggi a livello	20.982.424	20.982.424	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
13	Ferrovie Sud-Est: barriere antirumore per inquinamento acustico lungo le linee ferroviarie	30.000.000	30.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
14	Pedemontana Lombarda	5.039.979.000	1.245.000.000	3.794.979.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
15	Linea M4 Milano - lotto 2 Sforza/Policlinico - Linate	910.000.000	546.000.000	273.000.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
16	Linea M5 Milano - lotto 2 Garibaldi FS - S. Siro	782.500.000	355.000.000	351.500.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
17	Ferrovie Sud-Est: Elettificazione linea ferroviaria Bari-Taranto	22.000.000	22.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
18	Ferrovie Sud-Est: impianto di segnalamento e sicurezza sistema 4	44.000.000	44.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
19	Ferrovie Sud-Est: inquinamento acustico lungo le linee ferroviarie Bari - Taranto	17.000.000	17.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
20	Hub Portuale di Taranto	186.000.000	55.123.000	42.544.166	Sud	Approvazione progetto definitivo	Porti e Interporti
21	Autostrada A12 Rosignano-Civitavecchia: lotto 1 Rosignano-S.Pietro in Palazzi	49.000.000	0	49.000.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
22	Autostrada Regionale medio Padana Veneta	924.000.000	0	924.000.000	Nord	Approvazione progetto preliminare	Strade e autostrade
23	Metropolitana di Catania: 1° stralcio Stesicoro - Verrazzano	190.000.000	190.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
24	A15 TIBRE Parma - Nogarole Rocca: 1° stralcio	514.000.000	0	514.287.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
25	Ragusa - Catania	814.000.000	0	605.000.000	Sud	Approvazione progetto preliminare	Strade e autostrade
		<b>16.931.901.562</b>	<b>3.576.031.080</b>	<b>8.791.541.166</b>			

Per quanto concerne la localizzazione territoriale, 8 progetti sono ubicati al Nord, 4 progetti ricadono al Centro e 13 progetti nel Mezzogiorno.

I progetti hanno riguardato i seguenti settori: stradale e autostradale (7 progetti), trasporto pubblico locale: metropolitane (10 progetti), ferroviario (6 progetti) portuale e intermodale (2 progetti).

Dalla tabella si evince che i progetti che hanno richiesto la minore contribuzione pubblica in termini percentuali sono quelli relativi al settore autostradale, concentrati prevalentemente nel Nord Italia, per i quali risulta molto più alta la quota di capitale privato. La minore quota di capitale privato attivata dai progetti localizzati nel Mezzogiorno è legata, da un lato, alla tipologia degli investimenti (metropolitane e ferrovie), finalizzati prevalentemente al conseguimento di benefici di carattere socio-economico e, dall'altro lato, alla maturità dei progetti oggetto di esame da parte dell'UTFP, per lo più completamenti di interventi già in atto.

Il consistente numero di progetti relativi al trasporto pubblico locale e metropolitano è coerente con la priorità accordata, a livello nazionale e regionale, al miglioramento della mobilità all'interno dei maggiori centri urbani e metropolitani del Paese, anche al fine di consentire una riduzione del *gap* infrastrutturale e competitivo con le principali aree metropolitane europee. Come evidenziato nella precedente tabella, i progetti esaminati dall'Unità hanno riguardato le principali conurbazioni urbane del Paese: Milano, Napoli, Bari, Torino e Bologna.

Per i progetti che interessano il settore delle metropolitane, la tipologia prevalente di PPP è quella di tipo "istituzionale" che prevede la creazione di una società mista (pubblico-privata)<sup>16</sup>.

Come già rilevato nella Relazione del 2008, i bassi livelli tariffari applicati non consentono di coinvolgere capitali privati in percentuali significative rispetto al fabbisogno finanziario degli investimenti. La scelta delle amministrazioni locali di contenere gli incrementi tariffari

---

<sup>16</sup> Il partenariato "istituzionalizzato" implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

per limitare l'impatto sulla collettività ha quindi come diretta conseguenza un intenso utilizzo di fondi pubblici.

Tuttavia, alcuni dei progetti oggetto di valutazione nel 2009 (in particolare, di alcune delle tratte delle metropolitane di Milano: Linee M4 "Policlinico - Linate" e M5 "Garibaldi – S. Siro") evidenziano un crescente contributo di capitali privati rispetto agli anni precedenti, pari in media a circa il 30 per cento a fronte di livelli di rendimento per gli azionisti, in base ai piani economico finanziari esaminati dall'UTFP, compresi tra il 7,5 e l'8 per cento. L'obiettivo, nei prossimi anni, sarà quello di ampliare ulteriormente il coinvolgimento dei privati, anche attraverso aumenti sostenibili delle tariffe.

Le opere autostradali inserite nel PIS sono pressoché integralmente finanziate, utilizzando per lo più un PPP di tipo "contrattuale"<sup>17</sup>, da concessionari privati; l'attivazione concreta delle risorse private dipenderà dal completamento del lungo iter di approvazione delle convenzioni e degli allegati piani economico finanziari sottoscritti dall'ANAS con i singoli concessionari.

I predetti piani prevedono:

- livelli di rendimento per gli azionisti compresi tra il 9 e il 10 per cento, ritenuti congrui per attrarre investitori privati;
- in mancanza di valori di riferimento per alcuni degli elementi da utilizzare per la determinazione del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) (ad esempio, scelta del tasso base e premio per il rischio) una metodologia indicata dalla delibera CIPE 38/2007 per il settore aeroportuale. La valutazione dell'UTFP delle modalità di determinazione del WACC nelle concessioni autostradali ha consentito di rilevare una prassi che, per alcuni aspetti (ad esempio, la determinazione del premio per il rischio), non è stata ritenuta congrua dal NARS, che ha provveduto a formulare osservazioni e prescrizioni.

---

<sup>17</sup> Il partenariato "contrattuale" è basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni di PPP, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l'utente finale: il privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico.

- l'utilizzo dello strumento del valore di subentro al termine della concessione. Lo strumento prevede che il concedente paghi la quota di investimento non ammortizzato nel periodo concessorio (*A12 Cecina –Civitavecchia, Bre.Be.Mi, Pedemontana Lombarda e Ti.Bre.*). Nel parere reso, l'UTFP ha evidenziato le potenzialità dello strumento come leva finanziaria al fine di ridurre il contributo pubblico richiesto in fase di approvazione; nei casi esaminati, infatti, il periodo di ammortamento correlato alla vita utile del progetto risulta essere superiore al periodo concessorio;
- l'utilizzo di strumenti di garanzia, come il già citato FGOP, nell'operazione *Bre.Be.Mi*<sup>18</sup>. L'UTFP ha in particolare verificato l'utilità del FGOP ai fini della riduzione dell'indennizzo finale, attraverso l'assunzione del rischio di non liquidità del soggetto aggiudicatore (nel caso di specie, CAL);
- il ricorso al finanziamento di un solo lotto costruttivo, al fine di consentire l'avvio dei lavori anche in assenza della copertura del fabbisogno totale dell'opera (*Ti.Bre.*);
- il ricorso a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP nel caso in cui i *cash flow* del progetto fossero in grado di garantire condizioni di redditività e bancabilità per gli investimenti da effettuare (*Ragusa – Catania*). In particolare, l'UTFP ha sviluppato un'analisi di congruità del contributo a fondo perduto richiesto dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge Obiettivo in funzione delle possibilità di sfruttamento economico-gestionale del progetto.

Tra le opere ferroviarie, per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico del Tunnel di base del Brennero, è stato previsto il ricorso al PPP, che si stima possa rendere disponibili fonti di finanziamento pari a 400 milioni di euro (per la parte italiana dell'opera)<sup>19</sup>. Nel parere reso, l'UTFP ha

---

<sup>18</sup> Il Piano Finanziario del progetto di realizzazione della Pedemontana non prevede l'intervento del FGOP; tuttavia, la relazione a corredo del piano ha introdotto la possibilità di ricorrere allo strumento FGOP se disponibile e, ovviamente, conveniente per il progetto.

<sup>19</sup> La quota di partecipazione pubblica a cofinanziamento dell'opera e del capitale privato attivata dal meccanismo del *cross financing* (la tariffazione dell'uso dell'infrastruttura stradale per finanziare la ferrovia) e effettivamente assegnata al finanziamento del Tunnel del Brennero sono ancora in corso di definizione.

evidenziato la necessità di attivare al più presto le analisi propedeutiche all'avvio degli schemi di PPP proposti (nella fattispecie, del tipo *Design, Build, Finance and Maintenance* – DBFM) per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico. L'esperienza internazionale evidenzia, infatti, che progetti di tale complessità hanno bisogno di una lunga preparazione non solo in merito ai profili legali ed economico-finanziari, ma anche in relazione al disegno della procedura di gara.

### 3 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### 3.1 Le iniziative oggetto di assistenza

Nel corso del 2009 l'Unità ha fornito assistenza a 63 pubbliche amministrazioni in merito a 72 progetti, con un aumento del 4 per cento rispetto all'anno precedente (Tabella 3).

**Tabella 3 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2009**

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	INTRA-SETTORE	ente	PROGETTO
1	Piemonte	Università degli Studi di Torino	Edilizia Scolastica	scuola	Università	Realizzazione della sede della scuola universitaria interfacoltà per le biotecnologie di Torino
2	Piemonte	Comune di Venaria Reale (Torino)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	progetto di attivazione aree mercatali e parcheggi sotterranei
3	Piemonte	Città di Canelli (Asti)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione piscina coperta
4	Piemonte	Comune di Venaria Reale (Torino)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	realizzazione della nuova rete di teleriscaldamento
5	Liguria	Autorità Portuale di Genova	Logistica & Porti	logistica	Autorità Portuale	Realizzazione del retroporto di Alessandria
6	Liguria	Comune di Zoagli (Liguria)	Strutture ricettive	--	Comune	Mini golf e bar
7	Lombardia	Comune di Vittuone (Milano)	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Gestione delle farmacie comunali
8	Lombardia	Comune di Vimodrone (Milano)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione centro sportivo
9	Lombardia	Comune di Samarate (Varese)	Edilizia Sanitaria	RSA	Comune	Centro sociale polivalente con annessi servizi per anziani
10	Lombardia	Infrastrutture Lombarde	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Edilizia penitenziaria	Regione	Cittadella della Giustizia - San Vittore
11	Lombardia	Infrastrutture Lombarde	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale di Garbagnate
12	Lombardia	Comune di Gottolengo (Brescia)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione e gestione di una piscina comunale
13	Lombardia	Comune di Brivio (Lecco)	Edilizia Sociale e Pubblica	uffici pubblici	Comune	riqualificazione immobile di proprietà comunale



n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
14	Veneto	ULSS 12 Venezia	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	realizzazione centro Terapia Protonica in P F
15	Veneto	ULSS 8 di Asolo (Treviso)	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	Adeguamento Inflativo canone di servizi per Ospedale realizzato in PF
16	Friuli Venezia Giulia	Ente Zona Industriale di Trieste-EZIT	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	Acquisizione e trasformazione dell'"ex cotonificio Olcese"
17	Emilia Romagna	Comune di Malalbergo (Bologna)	Impianti sportivi	--	Comune	ampliamento di un impianto natatorio in PF
18	Emilia Romagna	Provincia di Parma	Porti & Logistica	logistica	Provincia	Progetto di logistica ferroviario stradale
19	Emilia Romagna	Comune di Bologna	Impianti sportivi	--	Comune	realizzazione e gestione di un asilo nido
20	Emilia Romagna	Comune di Tresigallo (Emilia Romagna)	Edilizia Sanitaria	ospedali	Comune	Restauro ospedale con gestione di RSA e casaprotetta
21	Emilia Romagna	Comune di Novellara	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	progetto di riqualificazione urbana
22	Toscana	Ministero Infrastrutture e Trasporti	Trasporti & Viabilità	strade & autostrade	Amm. Centrali	Autostrada A12
23	Toscana	Comune di Santa Maria a Monte (Pisa)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	quesiti per la riqualificazione urbana del Comune di Santa Maria a Monte (PI).
24	Toscana	Provincia di Grosseto	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Provincia	realizzazione di un laboratorio per la qualità agroalimentare e gestione polo hi -tech
25	Toscana	Comune di Cantagallo (Prato)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Riqualificazione dell'antico borgo di Mezzana
26	Toscana	Comune di Calcinaia (Toscana)	Edilizia scolastica	università & ricerca	Comune	Realizzazione di un polo scolastico in project financng
27	Toscana	Comune di Follonica (Grosseto)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Quesito circolare PCM 27 marzo 2009
28	Umbria	Comune di Perugia (Umbria)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Realizzazione e gestione di un mercato coperto e opere complementari
29	Lazio	Agenzia del Demanio	Porti & Logistica	porti	Amm. Centrali	Costruzione ed ampliamento dei porti turistici del Lazio (Anzio)
30	Lazio	Comuni di Ariccia Genzano e Lanuvio (Roma)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Realizzazione parco dei giardini in PF
31	Lazio	Provincia di Roma	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Provincia	PF per l'installazione di impianti fotovoltaici presso gli immobili provinciali
32	Lazio	Comune di Chieti	Parcheggi	--	Comune	PPP per realizzazione di parcheggio
33	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	--	Comune	Realizzazione parcheggio multipiano Via Tripoli
34	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	--	Comune	realizzazione e gestione del parcheggio interrato di piazza Verdi
35	Lazio	Provincia di Roma	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Provincia	Realizzazione della nuova sede in leasing
36	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Realizzazione del mercato coperto
37	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Edilizia scolastica	scuola	Comune	Realizzazione di una scuola e servizi accessori
38	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Energia & Ambiente	illuminazione pubblica	Comune	Progetto di illuminazione pubblica
39	Lazio	Comune di Fiumicino (Lazio)	Porti & Logistica	porti	Comune	realizzazione porto commerciale ed infrastrutture connesse
40	Lazio	Comune di Roma	Trasporti & Viabilità	trasporto pubblico locale	Comune	Programma straordinario di infrastrutture per la mobilità
41	Abruzzo	Comune di Castellalto (Teramo)	Strutture ricettive	--	Comune	Centro polifunzionale

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
42	Campania	Ministero dell'ambiente	Energia & Ambiente	idrico	Amm. Centrali	Finanziamento a valere su fondi art. 144 L.388 23/12/2000
43	Campania	Comune di Melito (Napoli)	Strutture cimiteriali	--	Comune	Ampliamento cimitero comunale
44	Campania	Comune di Eboli (Salerno)	Impianti sportivi	--	Comune	Centro Sportivo in PF
45	Campania	Comune di Frattaminore (Napoli)	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Caserme & alloggi militari	Comune	Realizzazione nuova caserma dei carabinieri
46	Campania	Regione Campania	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Nuovo Ospedale della zona orientale di Napoli
47	Campania	Università di Napoli Federico II	Edilizia scolastica	Università & ricerca	Università	Insedimento della Facoltà di Medicina Veterinaria in Monteruscello – Pozzuoli
48	Campania	Università degli Studi di Salerno	Edilizia Sanitaria	ospedali	Università	Riqualificazione e funzionalizzazione Ospedale S.Giovanni di Dio
49	Campania	Comune di Buonalbergo	Strutture cimiteriali	--	Comune	Project Financing per l'ampliamento del civico cimitero con costruzione di un parcheggio
50	Puglia	Comune di Bitonto (Bari)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	assistenza in P.F., di un mercato rionale, relativa ad un avviso indicativo
51	Puglia	Comune di Turi	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	realizzazione delle infrastrutture e dei fabbricati destinati a ospitare attività artigianali di medie e piccole imprese in un'area PIP
52	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Parcheggi	--	Comune	realizzazione parcheggio ed ampliamento cimitero comunale
53	Calabria	Comando generale Arma dei Carabinieri	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Impianti fotovoltaici presso strutture in uso all'arma dei carabinieri
54	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Parcheggi	--	Comune	parcheggio
55	Calabria	Camera di commercio di Vibo Valenzia	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Porto di Vibo marina
56	Calabria	Provincia di Cosenza	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Provincia	Realizzazione e gestione in PF di impianti fotovoltaici
57	Calabria	Comune di Dipignano (Calabria)	Strutture ricettive	--	Comune	realizzazione sala multifunzionale
58	Sicilia	Comune di Catania	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	risparmio energetico con impianti fotovoltaici per edifici e scuole
59	Sicilia	Comune di Palermo	Parcheggi	--	Comune	realizzazione di un parcheggio sotterraneo
60	Sicilia	Comune di Marsala (Trapani)	Strutture cimiteriali	--	Comune	Completamento e gestione del nuovo cimitero comunale
61	Sicilia	Provincia di Agrigento	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Provincia	parere giuridico
62	Sicilia	Università di Enna	Edilizia scolastica	Università & ricerca	Università	riqualificazione urbana
63	Sicilia	Comune di Catania	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Cittadella dell'animale rifugio e cimitero per cani
64	Sicilia	Provincia di Ragusa	Beni culturali	--	Provincia	Museo regionale naturale in PF
65	Sicilia	Istituto Regina Margherita Milazzo (Sicilia)	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	ristrutturazione immobile a Milazzo
66	Sicilia	Comune di Comiso (Ragusa)	Strutture cimiteriali	--	Comune	PF per il cimitero di Comiso e di Pedalino

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
67	Sicilia	Comune di Barrafranca	Strutture cimiteriali	--	Comune	Ampliamento cimitero comunale
68	Sardegna	Comune di Valdermosa (Cagliari)	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Caserme & alloggi militari	Comune	Realizzazione nuova caserma Carabinieri
69	Sardegna	Autorità Portuale di Cagliari	Parcheggi	--	Autorità Portuale	Riqualificazione urbana - Parcheggio
70	Varie	Ministero dello sviluppo economico	Energia & Ambiente	Energia	Amm. Centrali	Procedure di affidamento del servizio energia
71	Varie	UTFP-DAP - Min.della Giustizia	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Edilizia Penitenziaria	Amm. Centrali	Piano nazionale di edilizia carceraria
72	Varie	Ministero della difesa	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Interventi di risparmio energetico

Attraverso incontri e scambio di documentazione, l'UTFP valuta gli aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria dei progetti e formula indicazioni e pareri non vincolanti per l'amministrazione richiedente.

Alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero per la tutela dell'ambiente, del territorio e del mare), a valle di un primo intervento dell'UTFP e sulla base delle indicazioni ricevute nel 2008, hanno reiterato la richiesta di assistenza per impostare correttamente le successive attività di affidamento dei contratti: redazione Studio dello fattibilità e del bando di gara, valutazione delle proposte, ecc.:

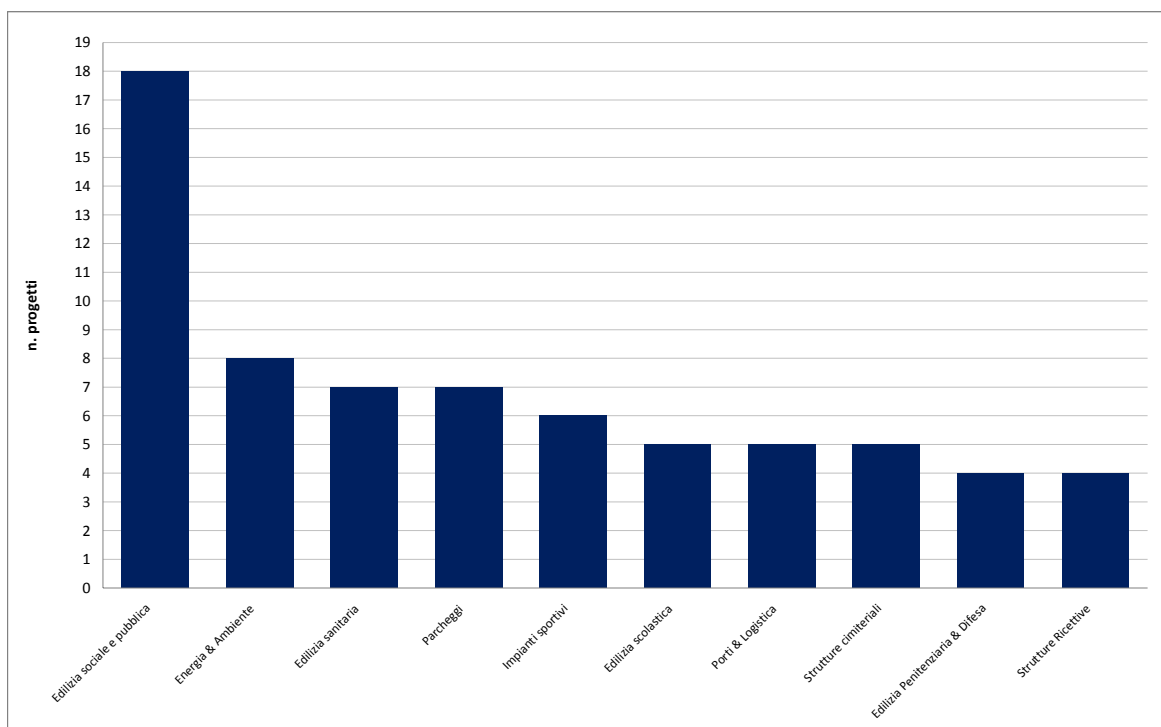
Nel 2009, l'UTFP ha chiuso 41 attività di assistenza. Per altri 25 casi, l'attività di assistenza non si è chiusa con l'emissione di un parere, registrando, successivamente alla richiesta o all'incontro preliminare con l'Amministrazione, sospensioni o interruzioni, per motivi legati principalmente allo scarso *commitment* delle amministrazioni richiedenti rispetto al progetto e alla mancanza di adeguate *expertise* e/o risorse finanziarie all'interno dell'amministrazione per la predisposizione dello studio di fattibilità. Per i restanti 6 progetti oggetto di assistenza sono ancora in corso le attività di definizione del parere da parte dell'Unità.

Come negli altri anni, i clienti istituzionali che hanno maggiormente beneficiato dell'assistenza dell'UTFP sono stati i Comuni, seguono le amministrazioni centrali, Province, Università, Regioni e Aziende sanitarie locali. Nell'ambito dei Comuni, il maggior numero di assistenze ha interessato le amministrazioni con meno di 5 mila abitanti (53 per cento).

Il maggior numero di richieste di assistenza (39 per cento) è pervenuto da Lazio, Sicilia e Campania, confermando la forte domanda proveniente anche dalle Regioni del Mezzogiorno; seguono Toscana, Lombardia, Emilia Romagna e Calabria.

Dal punto di vista settoriale, la prevalenza delle iniziative ha riguardato l'edilizia pubblica (sanitaria, scolastica e della riqualificazione urbana), l'energia (installazione e gestione di impianti fotovoltaici, di efficientamento e risparmio energetico) e l'ambiente.

**Figura 1 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza**

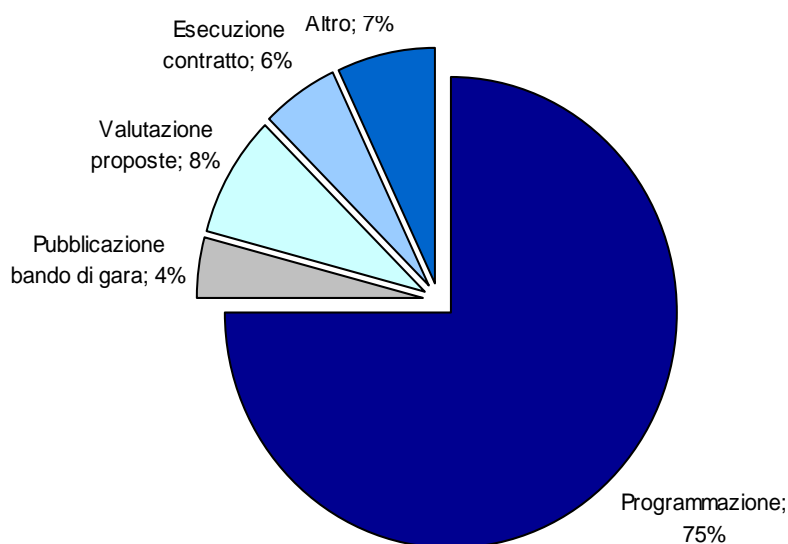


Dal punto di vista dimensionale, la maggioranza delle iniziative oggetto di assistenza ha un costo compreso tra 0 e 20 milioni di euro, confermando la prevalenza delle opere di piccolo e medio importo tra i progetti di PPP banditi e aggiudicati nel 2009.

### 3.2 Le attività svolte

Circa il 75 per cento delle richieste esaminate dall'UTFP ha riguardato progetti ancora in fase di programmazione (Figura 2); in questa fase e, talvolta anche in quelle successive della pubblicazione del bando e della valutazione delle proposte, le amministrazioni aggiudicatrici non hanno ancora scelto la procedura da seguire per l'affidamento. Di conseguenza, l'assistenza richiesta all'UTFP in questa fase riguarda sia la definizione degli aspetti finanziari e contabili delle operazioni sia la procedura migliore da seguire per l'affidamento dei relativi contratti, anche sulla base delle caratteristiche tecniche e progettuali dell'opera oltre che delle attività di gestione ipotizzate.

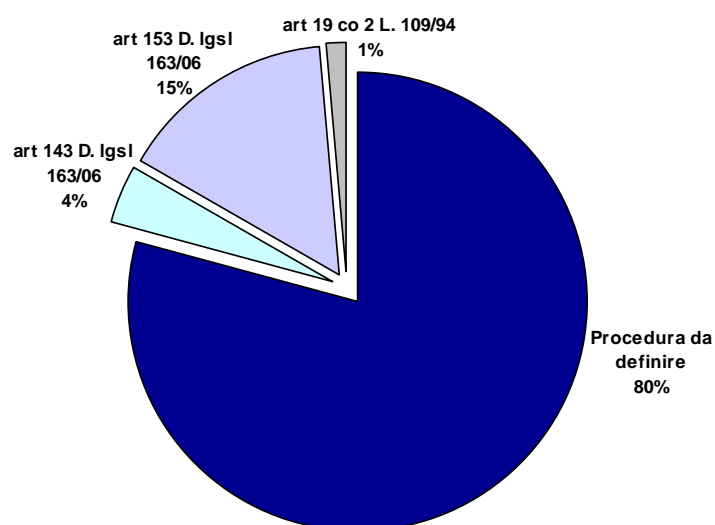
**Figura 2 - Ripartizione delle richieste di assistenza per fase del procedimento<sup>20</sup>**



Nell'ambito dei progetti per i quali la richiesta di assistenza ha riguardato fasi più avanzate, la procedura di affidamento preferita dalla maggioranza delle amministrazioni è stata quella cosiddetta "del promotore", ex art 153 del Codice dei contratti pubblici (Figura 3).

<sup>20</sup> La categoria "altro" racchiude i casi in cui è stato espresso un parere su questioni specifiche sollevate dalle amministrazioni.

**Figura 3 – Tipologia di procedura prescelta dalle amministrazioni per i progetti sottoposti all'UTFP**



### **3.2.1 Assistenza in fase di programmazione degli interventi**

Nel 2009, come detto sopra, le richieste di assistenza ricevute nella fase di programmazione hanno rappresentato oltre il 75 per cento del totale, rispetto al 65 per cento del 2008.

In passato, le richieste di assistenza all'UTFP erano "viziate" da evidenti criticità di impostazione progettuale, frutto della mancanza di adeguate competenze interne alle amministrazioni per valutare gli aspetti tecnici, di allocazione del rischio e finanziari dei progetti, particolarmente in riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli enti e ai tempi di effettiva messa a disposizione delle risorse a valere sui diversi strumenti di programmazione nazionale e regionale.

Ciò spiega il fenomeno dell'elevata mortalità delle iniziative, con il frequente abbandono del progetto da parte dell'amministrazione già in fase di programmazione (come dimostrato dal numero di procedimenti di assistenza sospesi o interrotti); la strutturazione di schemi di finanziamento non ottimali e, a volte, sfavorevoli per l'amministrazione; il successivo fallimento delle operazioni proposte al mercato.

Dall'esame delle richieste pervenute nel 2009, si evince una maggiore consapevolezza delle amministrazioni dell'opportunità di valutare per tempo:

- quali opere inserire nel proprio programma triennale delle opere pubbliche;
- la convenienza economico-finanziaria e sociale della realizzazione di un'opera mediante modelli di PPP;

- l'eventuale opportunità di collocare *off-balance* l'operazione, affinché non incida sul debito dell'amministrazione richiedente.

Tale maggiore consapevolezza degli aspetti finanziari e tecnici delle operazioni appare d'altra parte uno dei principali obiettivi delle accennate novità del Codice dei contratti.

Al riguardo, l'UTFP ha fornito supporto alle amministrazioni attraverso pareri e documenti interpretativi e di indirizzo<sup>21</sup>. Al fine di inquadrare correttamente l'operazione dal punto di vista economico – finanziario, l'UTFP incoraggia le amministrazioni a procedere alla verifica della convenienza a realizzare opere infrastrutturali con le procedure di PPP (cosiddetto *PPP test*, preferibilmente supportato dal calcolo del *Public Sector Comparator*)<sup>22</sup>. Al fine di agevolare le amministrazioni nella redazione degli studi di fattibilità, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con il supporto dell'UTFP, ha emanato la determinazione 1/2009 sulle “Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. terzo decreto correttivo (Dlgs 152/2009)” e le “Linee guida per la compilazione dello studio di fattibilità”.

In esito a tali verifiche, la PA decide se inserire l'opera nella programmazione triennale<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Tra i documenti interpretativi delle nuove procedure ai fini di indirizzo delle amministrazioni, si ricordano, relativamente al 2009, La nuova finanza di progetto nel Codice dei Contratti, gennaio 2009; 100 domande e risposte, febbraio 2009; La misurazione del *Value for Money* nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC, marzo 2009. I documenti sono disponibili all'indirizzo [www.utfp.it](http://www.utfp.it)

<sup>22</sup> Il “PPP-Test” rivela l'opportunità di procedere alla finanza tradizionale o ad un modello ottimale di PPP. L'obiettivo del *test* è di rilevare la presenza di alcune condizioni essenziali per l'utilizzo di schemi di PPP, in particolare: un quadro normativo e regolatore compatibile; l'esistenza di rischi trasferibili al privato; meccanismi di pagamento collegati a precisi livelli quantitativi e qualitativi di erogazione del servizio; l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi; la capacità organizzativa e il *know how* dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP. Ulteriore strumento di ausilio per la decisione della PA è il calcolo del PSC. Tale modello valutativo misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati. Esso si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento, da parte del settore pubblico, con la più efficiente realizzazione in PPP quantificando la creazione di valore generata dall'opera (*value for money*).

<sup>23</sup> Ai sensi dell'art. 128, comma 2, del Dlgs 163/2006 Codice dei contratti pubblici “Il programma triennale costituisce il momento attuativo degli Studi di fattibilità e di identificazione e qualificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli Studi di fattibilità individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni pubbliche, indicando le caratteristiche

Rispetto all'assistenza prestata dall'UTFP nella scelta della procedura, dagli approfondimenti compiuti sull'80 per cento dei progetti in fase di programmazione (cfr. Figura 3), emerge un ventaglio di opzioni tra le quali l'amministrazione aggiudicatrice sceglie quella che consente di realizzare in modo più efficace, efficiente ed economico gli obiettivi della PA.

Resta predominante la tipologia contrattuale relativa alla concessione di costruzione e gestione, ma si stanno progressivamente affermando anche altre formule di cooperazione pubblico privato regolate nel Codice dei contratti pubblici, con l'obiettivo di realizzare le infrastrutture con capitali privati riducendo al minimo il contributo pubblico e individuando la migliore soluzione progettuale.

Un esempio è il *leasing* finanziario *in costruendo*. Quest'ultima forma di PPP, utilizzata prioritariamente per la realizzazione di opere destinate all'utilizzazione diretta dell'amministrazione (senza quindi l'affidamento della gestione del servizio), come le scuole o le caserme, presenta diversi vantaggi:

- la realizzazione "chiavi in mano" dell'opera che deve essere consegnata alla Pubblica Amministrazione completa in ogni sua parte, agibile, funzionante, comprensiva di tutti gli impianti ed allacciamenti, inclusi permessi ed autorizzazioni varie all'uso, con la relativa manutenzione (ordinaria e straordinaria), se richiesta dall'amministrazione nei documenti di gara, per tutta la durata del contratto di leasing;
- la rata del *leasing* fissa, invariabile e comprensiva di eventuali servizi accessori (assistenza tecnica, manutenzione ordinaria/straordinaria, coperture assicurative), viene pagata dall'amministrazione solo a partire dal collaudo dell'opera.

Tali potenziali vantaggi possono, tuttavia, essere effettivamente conseguiti soltanto se la Pubblica Amministrazione esercita con consapevolezza il potere contrattuale derivante dal fatto che è al contempo finanziatore e fruitore finale dell'operazione e deve, quindi, essere

---

funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica."

---



in grado di negoziare attentamente la corretta suddivisione dei rischi tra le parti contrattuali.

Va ricordato, tuttavia, accanto ai potenziali vantaggi del leasing finanziario, che il ricorso a tale strumento, utilizzato prevalentemente, come detto, per le opere “fredde”, comporta il pagamento di un tasso associato al canone di *leasing* più elevato del tasso passivo che l'amministrazione, in alternativa, pagherebbe per un eventuale indebitamento.

Un'altra forma di PPP che incontra sempre maggiore interesse tra le amministrazioni aggiudicatrici è il PPP istituzionalizzato (c.d. società mista), utilizzato, tra i progetti di maggior rilievo del 2009, per il termovalorizzatore di Gerbido (Torino) e per la metropolitana leggera di Perugia, che prevedono la costituzione di S.p.A. a capitale totalmente pubblico (nel primo caso) e a capitale maggioritario pubblico (nel secondo caso).

Sempre nella fase di programmazione degli interventi, diverse richieste di assistenza sono intervenute anche successivamente alla redazione dello Studio di fattibilità e all'inserimento dell'intervento nel programma triennale; in questi casi, l'assistenza dell'UTFP ha previsto l'approfondimento di specifici aspetti relativi alla percorribilità giuridica ed economico finanziaria delle iniziative al fine del perfezionamento della documentazione da porre a base di gara.

### **3.2.2 Assistenza in fase di gara**

Nella fase di pubblicazione del bando di gara, l'UTFP ha fornito assistenza per la corretta impostazione dei bandi di gara, soprattutto con riferimento al rispetto dei principi comunitari a tutela della concorrenza e agli aspetti peculiari del contratto di PPP che sarà affidato a conclusione della procedura di evidenza pubblica.

Nella fase di valutazione delle offerte, l'UTFP ha supportato le amministrazioni nella predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle offerte ricevute. Particolare attenzione è stata rivolta alla valutazione dei Piani Economico Finanziari (PEF) con l'obiettivo di:

- effettuare una due diligence finanziaria sui parametri utilizzati nei PEF;
- verificare l'equilibrio economico-finanziario;

- valutare la congruità del contributo pubblico eventualmente previsto dal bando.

Tale attività ha reso possibile proporre, in alcuni casi, una riduzione del contributo, con notevoli vantaggi sulla gestione delle risorse pubbliche ai fini del patto di stabilità.

### **3.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti**

L'assistenza prestata in questa fase ha previsto l'analisi e la proposta di soluzione di singole problematiche insorte nel corso dell'esecuzione del contratto (ad esempio, presentazione da parte del concessionario di varianti progettuali non indicate nel contratto, insorgenza di sovracosti nella fase di costruzione, mancato rispetto del cronoprogramma per motivi attribuibili alla PA). L'UTFP, attraverso l'analisi del contratto e dei documenti allegati, ha assistito le amministrazioni aggiudicatrici nel valutare la corretta allocazione dei rischi di contratto, al fine di giungere ad una soluzione negoziale delle problematiche emerse evitando di interrompere l'esecuzione del contratto.

## **4 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI**

Al fine di valutare l'impatto dei contratti di PPP sul *deficit* di bilancio e sul debito delle amministrazioni pubbliche affidatarie dei contratti medesimi, con la decisione *Treatment of public-private partnerships* dell'11 febbraio 2004, Eurostat ha stabilito i criteri da applicare per la classificazione delle operazioni di PPP nel sistema dei conti nazionali e ha richiesto agli Stati membri di dimostrare l'applicazione effettiva delle regole dettate nella suddetta decisione, fornendo informazioni dettagliate sulle medesime operazioni.

La decisione Eurostat prevede, in particolare, che i beni (*assets*) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle amministrazioni pubbliche (*off balance*), ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verificano contemporaneamente le seguenti due condizioni:

- il soggetto privato assume il rischio di costruzione;
- il soggetto privato assume almeno uno dei due rischi: di disponibilità o di domanda.

Il legislatore (art. 44, comma 1-*bis* del decreto-legge 248/2007) ha affidato all'UTFP e all'Istat il compito di monitorare l'impatto dei contratti di PPP sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche e, con la Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 27 marzo 2009, ha reso obbligatoria la trasmissione a carico delle amministrazioni aggiudicatrici dei dati sulle operazioni di PPP.

A tale proposito, si ricorda la recente introduzione, con l'articolo 14 della legge 196/2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica), dell'obbligo per l'UTFP di trasmettere, oltre che all'Istat, anche al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis*, su citato. Un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dovrà stabilire le modalità e la tempistica della trasmissione dei dati al MEF.

La collaborazione tra l'UTFP e l'Istat è stata avviata sin dai primi mesi del 2009 e ha trovato una compiuta definizione nella Convenzione, sottoscritta il 27 novembre 2009, volta a *“definire un sistema informativo per la trasmissione ed archiviazione della documentazione trasmessa all'UTFP dalle stazioni appaltanti e per l'elaborazione di una metodologia che consenta la corretta ed esaustiva applicazione dei criteri dettati dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 e sue eventuali future modifiche”*, con l'obiettivo di assicurare efficienza, tempestività e trasparenza nei flussi informativi e di sviluppare una metodologia di analisi della documentazione in grado di identificare le caratteristiche principali delle operazioni di partenariato, allocare correttamente i relativi rischi e stimare l'impatto sul bilancio dell'amministrazione aggiudicatrice.

Nell'ambito delle rispettive competenze e capacità, UTFP e Istat collaborano anche sugli aspetti relativi al monitoraggio degli sviluppi successivi delle singole operazioni, alle problematiche di carattere giuridico e tecnico di particolare complessità poste dalle medesime operazioni e alla elaborazione dei dati oggetto di rilevazione.

Nel 2009 l'UTFP ha ricevuto comunicazioni relative a 60 operazioni (Tabella 4). Le comunicazioni comprendono una scheda sintetica riassuntiva delle principali informazioni sul progetto, i piani finanziari, il contratto di concessione di costruzione e gestione e gli eventuali atti aggiuntivi, nonché i capitolati prestazionali.

**Tabella 4 – Operazioni di PPP comunicate dalle amministrazioni al 31 dicembre 2009<sup>24</sup>**

ENTI/Amm. .	PROGETTO	Costo di Investimento (milioni di Euro)	Data invio comunicazione e documenti	FASE			
				Aggiudicazione	Costruzione	Gestione	
1	Comune di Fano	Nuova piscina comunale ed annessi servizi da realizzare in zona Trave	5,90	05/05/2009			
2	Comune di Bologna	Costruzione e gestione di 2 asili nido (Q.re savena e Q.re Navile)	3,40	08/05/2009			X
3	Comune di Bologna	Costruzione e gestione di un asilo a via felice battaglia	2,30	08/05/2009			X
4	Comune di Bologna	Costruzione e gestione di un nido d'infanzia in via piave	2,00	08/05/2009			X
5	Comune di Bologna	Complesso immobiliare denominato sede unica	109,00	08/05/2009			X
6	Comune di Bologna	Realizzazione del parcheggio pubblico multipiano in via Michelino	54,00	08/05/2009			X
7	Comune di Collecchio (Parma)	Costruzione e gestione di un nuovo centro sportivo polifunzionale	6,50	08/05/2009			
8	Comune di Campofiorito (Palermo)	Realizzazione dell'impianto di illuminazione pubblica	0,10	11/05/2009			X
9	ASL CN2 (Alba e Bra)	Costruzione e gestione parziale del nuovo ospedale di Alba e Bra	145,00	11/05/2009		X	
10	Regione Veneto	Costruzione e gestione della nuova RSA "CA' ARNALDI"	12,10	11/05/2009		X	
11	Comune di Vado Ligure (Savona)	Ampliamento del civico cimitero in località Bossarino	0,53	11/05/2009			
12	Comune di Malalbergo (Bologna)	Costruzione e gestione di un impianto natatorio	2,40	12/05/2009			X
13	Comune di Este (Padova)	teleriscaldamento nel comune di Este	3,30	12/05/2009			
14	ASL Modena	costruzione e gestione delle strutture di servizio e di supporto alle attività assistenziali del nuovo Ospedale di modena	27,00	12/05/2009			
15	Comune di Chianciano Terme	Gestione gratuita centro visite - Riserva di Pietra Poviciana	0,00	12/05/2009			X

<sup>24</sup> Il costo di investimento indicato nella Tabella corrisponde all'importo comunicato dalle Amministrazioni aggiudicatrici nella scheda sintetica del progetto allegata alla Circolare.

ENTI/Amm. .	PROGETTO	Costo di Investimento (milioni di Euro)	Data invio comunicazione e documenti	FASE			
				Aggiudicazione	Costruzione	Gestione	
16	Comune di Perugia	Minimetrò di Perugia: progetto realizzato mediante costituzione della società mista Minimetrò SpA	7,50	12/05/2009			
17	Comune di Perugia	Ristrutturazione e ampliamento ex Scuola Media Pascoli come edificio polifunzionale (Uffici Comunali ed altri servizi)	7,20	12/05/2009			X
18	Comune di Perugia	Realizzazione e gestione di un parcheggio intermodale in Località Pian di Massiano	7,80	12/05/2009			X
19	ASL di Nuoro	Ristrutturazione e completamento dei presidi ospedalieri	66,00	12/05/2009			
20	AO Niguarda Ca' Granda	Costruzione e gestione del presidio ospedaliero	220,00	13/05/2009		X	
21	AO universitaria Ferrara	Lavori di completamento del nuovo ospedale di Ferrara in località coma	352,00	13/05/2009			X
22	Comune di Malalbergo (Bologna)	Costruzione e gestione di un asilo nido nella frazione di Altedo	1,50	13/05/2009			X
23	Comune di Verona	Costruzione e gestione del parcheggio interrato di piazza cittadella	16,70	13/05/2009			X
24	Comune di Verona	Centro natatorio esterno e servizi a completamento del centro natatorio Monte Bianco	2,00	13/05/2009			X
25	Comune di Verona	Parcheggio interrato S.Zeno	4,60	13/05/2009			X
26	Comune di Verona	Fattoria didattica nel fondo Giarol Grande	0,70	13/05/2009			X
27	Comune di Verona	Recupero e conservazione immobile forte gisella in località S.Lucia	5,20	13/05/2009			X
28	Comune di Verona	Concessione del servizio di gestione del Centro Nuoto di Via Tanaro con costruzione di una vasca scoperta ricreativa	0,50	13/05/2009			X
29	Comune di San Lazzaro (Bologna)	Concessione di costruzione e gestione di un nido per l'infanzia in località Cicogna	2,30	13/05/2009			X
30	Comune di San Lazzaro (Bologna)	Costruzione e gestione per la realizzazione dell'intervento denominato "ripristino funzionale Case Andreatta"	28,30	13/05/2009			X

ENTI/Amm. .		PROGETTO	Costo di Investimento (milioni di Euro)	Data invio comunicazione e documenti	FASE		
					Aggiudicazione	Costruzione	Gestione
31	Comune di San Lazzaro (Bologna)	Appalto per costruzione e locazione finanziaria di un Nuovo Polo scolastico	6,70	13/05/2009		X	
32	Comune di Bitonto (Bari)	Costruzione e gestione parcheggio a Piazza Aldo Moro	5,10	13/05/2009			X
33	Comune di Bitonto (Bari)	Società Mista denominata "Azienda Servizi vari SPA"	6,00	13/05/2009			
34	Comune di Firenze	Concessione di costruzione e gestione del sistema tranviario fiorentino	386,00	13/05/2009		X	
35	Comune di Rosolina (Rovigo)	Completamento, ampliamento e gestione del Cimitero Comunale	1,85	14/05/2009			X
36	Comune di Porto Viro (Rovigo)	Centro Natatorio e Polifunzionale Servizi	3,18	14/05/2009			X
37	Comune di Porto Viro (Rovigo)	Cimitero Contrarina	3,41	14/05/2009			X
38	Comune di Porto Viro (Rovigo)	Cimitero Donada	2,00	14/05/2009			X
39	Comune di Chiavenna (Sondrio)	Parcheggio interscambio in via Vittorio Emanuele II	1,68	14/05/2009		X	
40	AOU Ospedali Riuniti di Trieste	Parcheggio a servizio dell'Ospedale Maggiore di Trieste	6,76	14/05/2009		X	
41	Comune di Provaglio d'Iseo (Brescia)	Impianto natatorio in località Fantecolo	1,55	14/05/2009			X
42	Comune di Cesena	Ampliamento dei Cimiteri di Ruffio, Pievesestina, S.Mauro e Caliese	3,55	14/05/2009			X
43	Comune di Cesena	Nuovo Cimitero Urbano di Cesena in località Tipano	22,30	14/05/2009			X
44	Comune di Preganziol (Treviso)	Costruzione e gestione di un impianto natatorio	3,20	08/06/2009			X
45	Comune di Isola della Scala (Verona)	Costruzione e gestione di un nuovo centro natatorio e bocciodromo	2,20	04/06/2009			X

ENTI/Amm. .	PROGETTO	Costo di Investimento (milioni di Euro)	Data invio comunicazione e documenti	FASE			
				Aggiudicazione	Costruzione	Gestione	
46	Comune di Livigno (Sondrio)	Concessione di costruzione e gestione del complesso "Aqua Grande"	19,40	03/06/2009		X	
47	Comune di Marciano Marina (Livorno)	Costruzione e gestione della rete di distribuzione del Gas Petrolio	1,68	03/06/2009			X
48	Comune di Medesano (Parma)	Costruzione e gestione di un nuovo nido d'infanzia	1,45	26/05/2009		X	
49	Comune di Medesano (Parma)	Costruzione e gestione di 8+8 alloggi	1,70	26/05/2009		X	
50	Comune di Medesano (Parma)	Costruzione e gestione di un polo sanitario 1 e 2	7,50	26/05/2009		X	
51	Comune di Pomigliano d'Arco (Napoli)	Sistemazione aree ferroviarie industriali dismesse	74,50	25/05/2009		X	
52	Comune di Napoli	Comprensorio orientale del centro direzionale di NAPOLI	99,80	25/05/2009			X
53	Comune di Venezia	Restauro e risanamento ex cinema rossini - concessione di costruzione e gestione	7,40	25/05/2009		X	
54	Comune di Stezzano (Bergamo)	Costruzione dell'impianto sportivo	7,80	25/05/2009			X
55	Comune di Piobesi Torinese (torino)	Realizzazione e gestione della rete di teleriscaldamento	0,30	25/05/2009			X
56	AUSL n. 8 del Veneto (ASOLO)	Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture opedaliere nei comuni di Castelfranco Veneto e Montebelluna	91,34	06/07/2009			X
57	Comune di Lodi	Costruzione dell'impianto sportivo (Piscine comunali Faustina)	8,80	26/06/2009		X	
58	Comune di Venezia	Affidamento concessione progett. Esecuzione dei lavori della Scuola Grande della Misericordia	9,50	27/11/2009		X	
59	Comune di Macerata	Concessione di costruzione e gestione piscina comunale	0,25	09/12/2009		X	
60	Comune di Padova	Concessione di progettazione costruzione e gestione parcheggio "Parto della valle - p.zza rabin"	13,40	09/12/2009		X	

Al fine di definire le migliori modalità di analisi dei contratti ed individuare le criticità di monitoraggio dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda, indicati da Eurostat come punti di riferimento per l'analisi dei progetti ai fini della classificazione *on-off balance*, l'UTFP ha identificato come progetto pilota la ristrutturazione e l'ampliamento di una ex

scuola media, da adibire ad uffici comunali. Il progetto, anche se di ammontare non significativo (7,2 milioni di euro), è stato scelto come pilota in quanto caratterizzato da alcune delle fattispecie ritenute di più difficile valutazione ai sensi della decisione Eurostat (in particolare, un contributo pubblico in conto investimenti e un canone di disponibilità pagato dall'amministrazione).

L'analisi condotta sul progetto pilota ha consentito di redigere la matrice dei rischi di progetto, una tabella che riassume, per ognuna delle tipologie di rischio considerate da Eurostat e dal SEC 95 (costruzione, domanda e disponibilità), i rischi relativi al progetto esaminato e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato.

A partire dalla matrice dei rischi, è stata elaborata una scheda di analisi (c.d. scheda progetto) contenente informazioni - anagrafiche, economico-finanziarie e relative all'analisi dei rischi - funzionali alla classificazione del progetto *on/off balance* e alla notifica ad Eurostat<sup>25</sup>, da parte dell'Istat, della lista delle operazioni di PPP comunicate dalle Amministrazioni. L'Istat ha poi proceduto all'esame del progetto pilota, al fine di "testare" la scheda di analisi proposta dall'UTFP.

La scheda progetto è stata utilizzata sia dall'UTFP che dall'Istat nell'ambito della prima fase di analisi dei progetti effettuata, nell'imminenza della scadenza per la notifica ad Eurostat (prevista per settembre 2009<sup>26</sup>), a luglio 2009, sulla documentazione ricevuta nei tre mesi trascorsi dall'introduzione dell'obbligo di comunicazione dei dati in capo alle amministrazioni aggiudicatrici.

Al fine di fornire ad Eurostat una comunicazione rappresentativa del possibile impatto delle operazioni di PPP sul debito e sul *deficit* pubblico nazionale, nell'urgenza della scadenza per la notifica, si è ritenuto di esaminare, tra i 60 progetti pervenuti, le operazioni contraddistinte da un valore dell'investimento superiore a 50 milioni di euro (12 operazioni) e da livelli omogenei di complessità tecnica (si tratta, infatti, per la maggior parte, di strutture ospedaliere oltre a progetti di riqualificazione urbana).

---

<sup>25</sup> La periodicità delle notifiche ad Eurostat prevede la comunicazione dei dati a settembre e ad aprile di ogni anno.

<sup>26</sup> Nella notifica trasmessa a settembre 2009 l'Istat ha notificato solo le 12 operazioni oggetto di esame nel mese di luglio e la relativa valutazione in termini di contabilizzazione.



**Tabella 5 – Elenco progetti analizzati a luglio 2009  
per la notifica ad Eurostat**

ENTI/Amm. .		PROGETTO	Costo di Investimento
1	Comune di Bologna	Complesso immobiliare denominato sede unica	109 mln €
2	Comune di Bologna	Realizzazione del parcheggio pubblico multipiano in via Michelino	54 mln €
4	ASL di Nuoro	ristrutturazione e completamento dei presidi ospedalieri	66,0 mln €
5	AO Niguarda Ca' Granda	costruzione e gestione del presidio ospedaliero	220,0 mln €
6	AO universitaria Ferrara	lavori di completamento del nuovo ospedale di Ferrara in località coma	352 mln €
7	Comune di Firenze	concessione di costruzione e gestione del sistema tranviario fiorentino	386 mln €
8	Comune di Pomigliano d'Arco (Napoli)	sistemazione aree ferroviarie industriali dismesse	74,5 mln €
9	Comune di Napoli	comprensorio orientale del centro direzionale di NAPOLI	99,8 mln €
10	ASL 1 Napoli	ospedale del Mare di Napoli	218 mln €
11	AUSL n. 8 del Veneto (ASOLO)	Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture opedaliere nei comuni di Castelfranco Veneto e Montebelluna	91,34 mln €
12	Ospedale di Modena	Costruzione e gestione dei servizi relativi alle infrastrutture opedaliere	417 mln €

Per ciascuno dei 12 progetti, sono stati analizzati i piani economico-finanziari (con particolare riferimento a eventuali contributi pubblici e canoni di disponibilità o di servizi pagati dall'amministrazione) e i contratti di concessione per verificare l'effettiva allocazione dei rischi di costruzione, disponibilità e domanda. Particolare attenzione è stata dedicata alle clausole di garanzia e alla presenza di un *Terminal Value* (valore di subentro).

L'attività di analisi è stata svolta separatamente (su progetti diversi) dall'UTFP e dall'Istat sulla base della scheda progetto comune; l'UTFP ha successivamente trasmesso all'Istat

le proprie schede, consentendo, così, all'Istituto di elaborare le informazioni necessarie per adempiere alla prima notifica ad Eurostat, fissata per settembre 2009.

La decisione sulla classificazione *on-off balance* di un progetto è spesso legata alla soggettività del valutatore. Lo stesso Eurostat, nelle successive revisioni del Manuale sul deficit e sul debito pubblico, ha riconosciuto che, nel rispetto dei principi e dei criteri comuni, una valutazione *case by case* sia comunque necessaria.

Dall'analisi condotta sui primi progetti, è emersa una certa difficoltà da parte delle amministrazioni nella allocazione dei rischi individuati nella decisione di Eurostat. Ad esempio, si è posta la questione di come considerare la presenza di una garanzia pubblica sul finanziamento o gli aspetti finanziari delle clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*) ai fini dell'allocazione del rischio di costruzione o anche di come valutare, in assenza di indicazioni quantitative da parte di Eurostat, la "significatività" delle penali imposte al concessionario (in caso, ad esempio, di erogazione di servizi non corrispondenti agli *standard* contrattuali) ai fini della allocazione del rischio di disponibilità.

A scopo evidentemente prudenziale e in attesa che si consolidi una metodologia di valutazione a livello comunitario e nazionale, l'Istat ha ritenuto di classificare *on balance* i progetti nei casi in cui l'allocazione dei rischi considerati da Eurostat non era chiaramente desumibile dalla documentazione. .

Al di là delle attività di analisi descritte – e in attesa del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che definisca schemi, temi e modalità dell'acquisizione dei dati di base (art. 14, legge 196/2009) - l'UTFP fornisce all'Istat tutti i dati e i documenti relativi alle operazioni di PPP e gli eventuali successivi aggiornamenti. Per le fattispecie giuridiche di particolare complessità, l'UTFP fornisce, inoltre, assistenza diretta all'Istat per l'interpretazione della documentazione. L'Istat, per contro, fornisce all'UTFP le informazioni aggregate relative alle operazioni di PPP trasmesse, sotto la propria ed esclusiva responsabilità, a Eurostat.

Inoltre, per effetto della stessa Convenzione che ha sancito la loro collaborazione, l'Istat e l'UTFP, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, si sono impegnate a sviluppare un sistema informativo che consenta la corretta ed esaustiva raccolta delle informazioni sulle operazioni di PPP ricomprese nel campo di applicazione della decisione Eurostat, ai fini della verifica dei criteri in essa dettati.

## 5 LA PROMOZIONE DEL PPP

L'attività di promozione del PPP, attraverso opportune iniziative di formazione e comunicazione, rientra tra le missioni istituzionali dell'UTFP e delle analoghe strutture operanti in altri Stati europei e a livello internazionale (ad esempio l'EPEC) e si rivela spesso propedeutica alla richiesta di assistenza da parte delle singole amministrazioni aggiudicatrici e all'accrescimento del mercato del PPP in Italia e all'estero.

### 5.1 La formazione

Nel 2009 l'UTFP è stata impegnata nella predisposizione di moduli formativi, diretti al personale delle amministrazioni pubbliche, relativi all'approfondimento sia delle principali modifiche introdotte dal Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti (le procedure di affidamento dei contratti di concessione di lavori pubblici, gli elementi caratteristici e le principali finalità dello studio di fattibilità), sia delle principali criticità emerse in sede di approvazione, finanziamento e realizzazione delle operazioni di PPP (analisi della redditività e bancabilità delle operazioni e valutazione di congruità del contributo pubblico).

Le iniziative formative hanno riguardato il partenariato sia istituzionale (Regioni e Università<sup>27</sup>) sia sociale (Confindustria<sup>28</sup>).

Tra le attività di formazione e promozione si inseriscono le attività internazionali dell'UTFP di relazione con istituzioni ed organismi internazionali, pubblici e privati, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP, che hanno comportato, nel corso del 2009, la partecipazione dell'UTFP ad alcuni progetti di "gemellaggio" amministrativo.

Alcuni esempi sono rappresentati dagli incontri effettuati con la *PPP Task Force* del Kazakistan<sup>29</sup>; dal *workshop* formativo organizzato per il Consolato polacco riguardante le esperienze italiane di PPP, i Fondi strutturali e la possibile cooperazione con le imprese

---

<sup>27</sup> Alma Graduate School e Finanziaria regionale della Regione Emilia Romagna (Ce.S.F.E.L.).

<sup>28</sup> Sezione locale di Benevento Workshop "Incontri di approfondimento alla luce del III decreto correttivo del D.lgs 163/2006".

<sup>29</sup> Il 4 Novembre 2009 durante il "Business Forum Italia – Kazakistan" tenutosi presso l'Istituto per il Commercio Estero è stato siglato dal responsabile della *task force* del Kazakistan e dal Coordinatore dell'UTFP un "Memorandum of Understanding" volto ad individuare alcune aree di collaborazione tra le due *task force*.

italiane, nell'ambito delle iniziative di collaborazione economica rilanciate dal primo *summit* Italia-Polonia; dagli incontri con la Delegazione governativa ucraina dedicati alle esperienze italiane in materia di PPP nei settori dell'edilizia abitativa, del turismo e delle reti idriche.

## **5.2 La comunicazione**

L'UTFP ha partecipato lo scorso anno a diversi convegni aventi ad oggetto le tematiche del PPP e del *project financing*, consentendo l'avvio di proficui rapporti di collaborazione con gli operatori del settore e dando la possibilità di conoscere più diffusamente la struttura e le attività di assistenza che è in grado di fornire alle amministrazioni.

In particolare, nel 2009, è proseguita la collaborazione editoriale fra l'UTFP e la Direzione centrale studi e ricerche dell'Automobile Club Italia, che si è tradotta nella pubblicazione di articoli divulgativi (a firma UTFP), sulla rivista bimestrale "Onda Verde", che hanno riguardato i seguenti temi:

- le nuove disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di PPP;
- PPP e impatto sul debito pubblico;
- le nuove determinazioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture in materia di finanza di progetto.

L'UTFP ha inoltre partecipato a vari convegni organizzati sui temi del PPP organizzati da Confindustria, ABI, Finlombarda, Anci servizi-OICE-ABI, Assoimmobiliare, Business International, I-Com e altri (Tabella 6).

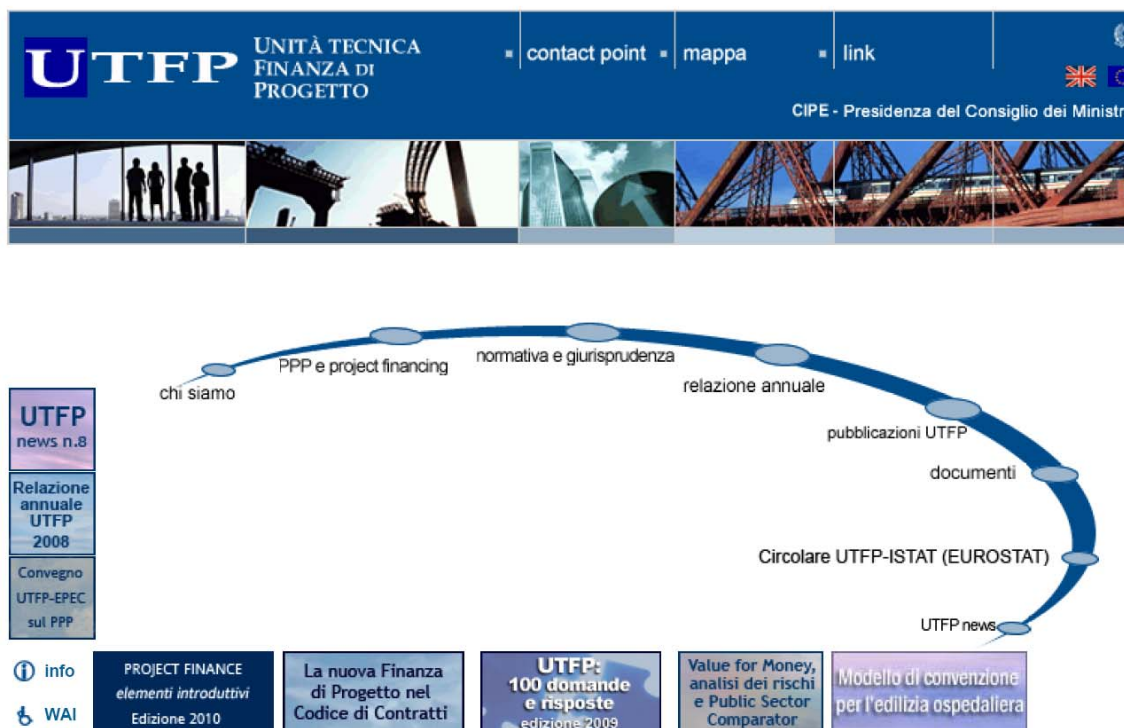
### Tabella 6 – Partecipazione a convegni e seminari

Nome convegno/seminario	Oggetto del convegno/seminario	Oggetto dell'intervento UTFP	Data
SP.I.S.A. - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica - Università di Bologna	Convegno "La collaborazione pubblico-privato nel terzo correttivo al Codice dei contratti"	Il leasing immobiliare pubblico	22/01/09
Business International	Convegno "Project financing di nuova generazione. Terzo correttivo: la disciplina della finanza di progetto per lavori, servizi e forniture"	I contratti di PPP e la Finanza di progetto alla luce del D.Lgs. 152/2008	17/02/09
ABI	Partenariato Pubblico Privato	Modelli di PPP per lo sviluppo infrastrutturale	20/02/2009
Ervet - Alma Graduate School	Le opportunità di finanziamento pubblico e di valorizzazione del Patrimonio attraverso partenariati pubblico privati	Allocazione dei rischi nelle PPP e riflessi applicativi della decisione Eurostat 2004	20/03/09
IASM	Risorse idriche	Relazione	26/03/09
Camera di commercio - Milano	Italia in movimento	Modelli di PPP per lo sviluppo infrastrutturale	20/04/09
Confindustria Benevento - ANCE Benevento	Project Financing e concessione di opere pubbliche	Project financing e concessione di opere pubbliche	22/04/09
Anci servizi-OICE-ABI	WS sul PF: opportunità per gli Enti Locali	PPP e la Decisione Eurostat 2004: un'opportunità per contabilizzare l'opera fuori bilancio.	24/04/09
La Nazione	Urbanistica contemporanea tra reti e strutture	intervento al convegno: "PPP e riqualificazione urbana"	23/04/09
66.a ASSEMBLEA ANNUALE OICE	Interventi dei comuni in finanza di progetto	intervento al convegno	27/05/09
Assoimmobiliare	Il rapporto sulla finanza immobiliare	Il Project financing e le infrastrutture	18/06/09
Finlombarda	Finanza e Sanità	intervento al convegno	19/06/09
I-COM	Round Table: Verso contratti pubblici di nuova generazione - Procedure flessibili per la selezione del contraente	Relazione introduttiva	09/07/09
Nuove Acque SpA	La riforma del Servizio Idrico Integrato a 10 anni della sua prima applicazione	partecipazione tavola rotonda	24/10/09
Business International	Opere pubbliche e finanziamenti	Contratti di PPP e impatto sull'indebitamento delle amministrazioni pubbliche	29/09/09
Confindustria	La riforma infrastrutturale	intervento al convegno	30/09/09
AVCP/Dip. Pol. Com. PCM	Conferenza Public Procurement Network	intervento al convegno	15/10/09
Business International	Forum Infrastrutture	intervento al convegno	27/10/09
Camera di Commercio di Milano - Consolato Polacco	Convegno "Partenariato Pubblico Privato, Fondi strutturali, Investimenti e Cooperazione con le imprese Italiane"	PPP at a glance	10/11/09
Camera di Commercio di Milano - Consolato Polacco	Convegno "Partenariato Pubblico Privato, Fondi strutturali, Investimenti e Cooperazione con le imprese Italiane"	intervento al convegno	11/11/09
Aereonautica Militare - Università Tor vergata - Consip	Convegno "Razionalizzazione della spesa energetica - strumenti per l'aereonautica militare"	intervento al convegno	01/12/09

Nel corso del 2009, il sito *web* dell'UTFP si è arricchito di nuovi contenuti (Allegato I alla presente Relazione), con una progressiva crescita del numero di pagine visitate e della quantità di dati oggetto di *download*. In particolare, rispetto al 2008, si è registrato un

incremento del 2,5 per cento delle pagine visitate, per un totale di circa 460 mila pagine visitate e del 22,7 per cento dei documenti scaricati, pari a circa 270 mila.

Figura 4 - Home page del sito web UTFP - www.utfp.it



Infine, *UTFP News* (la *newsletter* trimestrale dell'Unità sul PPP e la finanza di progetto) ha concluso il suo secondo anno di attività con il raddoppio del numero di lettori rispetto al 2008, favorendo la conoscenza diretta dell'attività istituzionale dell'UTFP.

Tra i principali approfondimenti tematici della *newsletter* nel corso del 2009, figurano:

- **La Finanza di progetto a seguito del Terzo correttivo al Codice dei contratti Dlgs 152/2008**, con le principali modifiche introdotte dalla nuova normativa ai contratti di PPP ed alle relative modalità di affidamento;
- **L'aspetto fiscale del PPP alla luce delle recenti "Risoluzioni" dell'Agenzia delle entrate**, con gli interventi auspicabili sulla leva fiscale del PPP per stimolare

e incentivare l'utilizzo del PPP per la realizzazione di opere pubbliche e gestione servizi;

- **La definizione di PPP nel Codice dei contratti**, introdotta dal Terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici nel nuovo Codice dei contratti;
- **L'analisi dei rischi nello SdF alla luce della decisione Eurostat**, che evidenzia l'importanza dell'analisi dei rischi ai fini della valutazione dell'impatto che può avere il PPP sul *deficit* e sul debito pubblico;
- **La crisi finanziaria e l'impatto sul PPP**, che illustra le conseguenze sulle operazioni di PPP a seguito della crisi finanziaria e del conseguente *credit crunch*;
- **Le autostrade del mare nella politica di sviluppo delle RT dell'UE**, focalizzato sulle possibilità di sviluppo del trasporto marittimo in relazione alle politiche europee del trasporto;
- **Il PPP come modello di sviluppo dell'investimento pubblico nella banda larga**, analizza la possibilità di utilizzare i modelli di PPP per la realizzazione e gestione dei progetti di investimento nella banda larga;
- **L'analisi dei rischi di costruzione nelle concessioni e negli appalti**, approfondisce le metodologie di analisi e di mitigazione del rischio di costruzione sia nelle concessioni di costruzione e gestione che negli appalti.

## 6 I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI

Oltre a cooperare stabilmente con altri organismi per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Istat, ecc.), l'UTFP collabora con diversi enti e istituzioni per l'affinamento dei metodi di valutazione e realizzazione delle operazioni di PPP in Italia e all'estero.

### European PPP Expertise Centre

E' proseguita nel 2009 la collaborazione con lo *European PPP Expertise Centre* (EPEC), il Centro costituito nel 2008 dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di aiutare le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE e dei Paesi candidati ad aumentare la diffusione delle operazioni di PPP.

Nel 2009 l'EPEC, ai cui lavori l'UTFP partecipa stabilmente<sup>30</sup>, ha tra l'altro elaborato i seguenti documenti:

- *The financial crisis and the PPP market*: analizza l'impatto sulla crisi economica nelle operazioni di PPP e la promozione del PPP proprio come risposta al *credit crunch*;
- *The European PPP Report 2009* : accurata analisi del mercato europeo del PPP con approfondimenti allo stato dell'arte e alle future linee di sviluppo del mercato del PPP in ciascuno dei Paesi considerati.

Di particolare rilevanza è stato il convegno organizzato il 15 dicembre 2009 dall'UTFP e dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) per la presentazione e discussione del documento UTFP "Partenariato Pubblico Privato: Stato dell'arte, futuro e proposte" (cfr. Allegato II) che fornisce una breve panoramica del mercato italiano del PPP e propone alcune misure per promuoverne il pieno sviluppo. Il convegno è stato rivolto esclusivamente alle istituzioni pubbliche attive nel settore, tra cui la Cassa depositi e prestiti, il Ministero dell'economia, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle infrastrutture, la Banca europea per gli investimenti, l'ENAC ed Infrastrutture Lombarde SpA.

#### **Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

L'UTFP ha collaborato con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Autorità) nella redazione di diverse determinazioni e, segnatamente:

- la determinazione 1/2009 concernente le Linee guida per l'affidamento delle concessioni con la procedura di cui all'art. 153 del Codice dei contratti pubblici, come modificato dal Dlgs 152/2008, e per la redazione dello studio di fattibilità, quale documento da porre a base di gara secondo le disposizioni dell'art. 153 citato;

---

<sup>30</sup> L'European PPP Expertise Centre (EPEC) è promosso dalla Commissione Europea, dalla BEI - che fornisce altresì struttura organizzativa, logistica e finanziamenti - e dagli Stati Membri, che partecipano con le *task force* nazionali competenti in materia di PPP. La costituzione di EPEC è avvenuta a Parigi il 16 settembre 2008 con la firma di un apposito Accordo da parte del Presidente della BEI, del Commissario Europeo per gli affari economici e dei delegati di 22 Paesi Membri dell'Unione Europea. L'Italia, tramite l'UTFP, ha fatto parte del comitato di costituzione composto di 8 membri.



- la determinazione 2/2009 attinente alla disciplina applicabile ai rapporti tra amministrazione concedente ed impresa concessionaria nella fase di esecuzione dei lavori previsti nel Contratto di concessione di lavori pubblici<sup>31</sup>.
- le determinazioni 3/2009 e 4/2009, contenenti indicazioni per la redazione dei modelli di documenti di gara (bando, disciplinare, lettera di invito)<sup>32</sup>.

L'UTFP e l'Autorità, a seguito dell'emanazione del Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici, hanno attivato un tavolo di lavoro congiunto per predisporre un documento base che enuclei le questioni aperte nella disciplina del procedimento del promotore nei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 175 del Codice: obbligatorietà del bando, possibilità di utilizzare il procedimento a gara unica ex 153, commi 1-14, ecc<sup>33</sup>.

### **Ministero delle infrastrutture e trasporti**

L'UTFP, sulla base dell'esperienza acquisita in materia di PPP e *Project financing*, ha presentato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alcuni contributi, in fase di redazione, dello schema di Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto Dlgs 163/2006, relativamente ai contratti di concessione di costruzione e gestione e concessione di servizi<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> La determinazione fa espressamente riferimento alla Convenzione tipo nel settore sanità elaborata dall'UTFP (rinviando al sito *web* istituzionale dell'UTFP per la consultazione del documento) indicata quale possibile modello contrattuale da utilizzare nelle operazioni di PPP.

<sup>32</sup> Rispettivamente denominate "Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici" e "Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara".

<sup>33</sup> L'UTFP e l'AVCP in particolare hanno constatato un difetto di coordinamento tra la disciplina sulla finanza di progetto (art. 153 del Codice) e quella che regola il procedimento del promotore nei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 175 del Codice. Il documento, in corso di elaborazione alla data di redazione della presente Relazione, verrà utilizzato per condurre una consultazione con gli operatori del settore e le autorità interessate al fine di verificare la necessità di adottare un atto di carattere generale sulla materia.

<sup>34</sup> Le proposte di emendamenti, finalizzate ad agevolare l'applicazione di alcuni istituti giuridici strumentali alla realizzazione delle infrastrutture in finanza di progetto hanno riguardato, in particolare:

## Banca d'Italia

L'UTFP collabora con il Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, nell'ambito di un progetto di studio sulle infrastrutture che prevede l'approfondimento di aspetti macroeconomici e di spesa, normativi e regolamentari nonché di programmazione territoriale e settoriale (trasporti, strade e autostrade, rete ferroviaria e TAV, ecc.).

Il lavoro ha l'obiettivo di analizzare una serie di convenzioni di costruzione e gestione di interventi nei vari settori infrastrutturali (edifici pubblici, edilizia sanitaria, impianti sportivi, cimiteri, parcheggi, gas ed energia), realizzati con lo strumento della finanza di progetto e di verificare se e in che misura, alla luce dei vincoli posti dal nostro ordinamento, alcuni dei limiti e delle criticità individuate dagli operatori del settore e dalla letteratura specialistica, possano essere ovviate o almeno mitigate attraverso il ricorso ad apposite pattuizioni negoziali, che consentano una migliore allocazione dei rischi ed adeguati incentivi per il contraente privato.

## Cassa Depositi e Prestiti (CDP)

L'UTFP ha iniziato un'attività di collaborazione con la Cassa depositi e prestiti finalizzata a identificare la tipologia di progetti ammissibili al finanziamento della CDP con ricorso alla

- 
- L'attività di asseverazione. La proposta dell'UTFP mira a chiarire il significato dell'attività di valutazione della struttura finanziaria dell'operazione affinché essa non si risolva in un mero accertamento formale del "fonti-impieghi";
  - lo schema di contratto di concessione. Considerata la peculiarità dei contratti di concessione di lavori pubblici quali contratti complessi e di lunga durata, è sembrato necessario integrare con ulteriori elementi l'articolo relativo allo schema di contratto. Ciò è tanto più importante nel nostro ordinamento in considerazione dell'assenza di linee guida e/o contratti *standard* di PPP, molto diffusi ed utilizzati, invece, in altri Paesi europei;
  - la cauzione in fase di gestione dell'opera. E' sembrato opportuno inserire, nel capo dedicato alle garanzie, un articolo *ad hoc* relativo alla nuova forma di cauzione prevista all'inizio della fase di gestione dell'opera, specificando come deve essere calcolato l'ammontare del 10 per cento previsto dall'art. 153, comma 13 del Codice. Ciò al fine di evitare che tale importo diventi una variabile arbitraria, non essendo chiaro concretamente cosa debba includersi nel costo annuo operativo di esercizio;
  - la finanza di progetto nei servizi. Sono state proposte alcune integrazioni al fine di chiarire la pratica attuazione del procedimento della finanza di progetto ex art. 153 del Codice nell'ambito dei contratti di servizi.
-

provvista derivante dal risparmio postale<sup>35</sup>, individuando i criteri di accesso, le condizioni, i limiti, i criteri per la verifica della sostenibilità finanziaria, per giungere a identificare chiaramente le caratteristiche dei finanziamenti offerti dalla CDP per la realizzazione di infrastrutture in PPP e la gestione dei relativi servizi.

### **Infrastrutture Lombarde**

L'UTFP ha avviato una collaborazione con Infrastrutture Lombarde SPA (ILSPA) con l'obiettivo di sviluppare un approccio condiviso per la realizzazione delle infrastrutture, focalizzato sulla qualificazione della spesa pubblica e sul miglioramento della qualità progettuale<sup>36</sup>.

La collaborazione è finalizzata allo sviluppo e alla condivisione di modelli tecnici di riferimento da replicare in operazioni di PPP nei seguenti settori: autostradale; sanità; edilizia penitenziaria; beni culturali; gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. A tal fine, UTFP e ILSPA sono attualmente impegnate nell'attività di studio di :

- schemi e modelli di Piani economici e finanziari da implementare in operazioni di PPP;
- schemi e modelli di convenzioni di concessione di progettazione, costruzione e gestione da stipulare con soggetti privati e da applicare operativamente a operazioni di concessioni pubbliche e di finanza di progetto;
- schemi e modelli di convenzioni o di diverse tipologie contrattuali da sottoscrivere con soggetti privati da implementare nell'ambito di altre operazioni di PPP, ivi incluse le procedure di dialogo competitivo.

---

<sup>35</sup> Ai sensi del decreto-legge 185/2008, del DM 12 marzo 2009 e dello Statuto sociale della CDP.

<sup>36</sup> Le modalità della collaborazione sono state definite nell'accordo firmato il 12 gennaio del 2010

Oltre a tali forme di collaborazione più strutturate, l'UTFP ha offerto assistenza a diverse amministrazioni ed enti, tra cui:

- ✓ *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*. L'UTFP ha contribuito alla definizione dei requisiti, previsti dall'art. 11 del Piano Casa per il regolamento del c.d. Fondo dei Fondi (fondo nazionale), per la scelta della Società di Gestione del Risparmio (SGR) del medesimo Fondo<sup>37</sup>.
- ✓ *Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*, nell'ambito del Piano straordinario carceri. Il Piano, dal valore di 2 miliardi di euro, rappresenta il primo intervento settoriale, integrato a livello nazionale, da realizzare con una logica di partenariato pubblico-privato. L'attuazione del Piano si presenta particolarmente complessa sia perché le infrastrutture carcerarie sono inserite nella Legge Obiettivo sia perché sono opere soggette a segretazione e seguono, quindi, norme *ad hoc*. Al fine di dare attuazione al Piano, l'UTFP seguirà tutte le fasi, dalla programmazione sino all'aggiudicazione dei contratti, con riguardo agli aspetti giuridico-amministrativi ed economico finanziari.
- ✓ *Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA)*, che ha condotto alla redazione del rapporto di ricerca in tema di "Studio e dimostrazione di forme di finanza innovativa e di strumenti di programmazione di interventi di miglioramento dell'efficienza energetica per la promozione di tecnologie efficienti per la razionalizzazione dei consumi elettrici su scala territoriale e urbana".

---

<sup>37</sup> Il contributo dell'UTFP si è sostanziato soprattutto nell'indicazione delle seguenti specifiche:

- tenere conto, sin da subito, della possibile diversificazione territoriale (quantomeno a livello di macroarea), chiedendo alle SGR che si presenteranno in gara di dare evidenza a questo aspetto nel proprio regolamento;
- preferire in via prioritaria (anche se non esclusiva) la realizzazione degli interventi nei Comuni capoluogo di Provincia e, pertanto, nelle aree ad alta tensione abitativa;
- dare priorità agli investimenti locali che tengano in considerazione anche un adeguato livello di infrastrutture nelle aree in cui si andranno a realizzare gli interventi di *housing* sociale;
- destinare una parte degli investimenti alle iniziative inserite nei programmi di PPP per l'edilizia sociale promossi a livello locale.

## **ALLEGATO I - IL MONITORAGGIO DELLE OPERAZIONI DI PPP: IL PROGETTO PILOTA**

### ***Breve descrizione del progetto***

Quale progetto pilota per avviare l'attività di monitoraggio dell'art. 44 comma 1 bis del decreto-legge 248/2007, convertito, con modificazioni, in legge 31/2008 si è scelta la concessione di costruzione e gestione ex art. 37 bis e ss. per la ristrutturazione e l'ampliamento di una ex scuola media comunale, da adibire a sede di uffici pubblici. L'importo dei lavori è pari a € 7.290.0914 oltre IVA. Il contratto prevede la riconsegna a titolo gratuito dell'immobile allo scadere dei 30 anni di concessione ed il pagamento di un contributo in c/costruzione di € 1.470.000 oltre IVA oltre che di un canone annuale di gestione di € 458.150 oltre IVA con adeguamento all'inflazione per tutto il periodo della concessione.

### ***Matrice dei rischi***

L'analisi condotta ha consentito di redigere la matrice dei rischi di progetto, una tabella che riassume, per ognuna delle tipologie di rischio considerate da Eurostat e dal SEC 95 (costruzione, domanda e disponibilità), l'individuazione dei rischi relativi al progetto in esame e la relativa allocazione tra soggetto pubblico e soggetto privato. Nella colonna "Note" sono sinteticamente indicati gli elementi che hanno consentito la definizione di tale allocazione ovvero le motivazioni che rendono incerta o non consentono l'attribuzione di un determinato rischio ad una delle parti del contratto.

### ***Rischio di costruzione***

Comprende eventi quali: il rischio di ritardi nei tempi di consegna, di aumento dei costi, il non rispetto degli *standard* di progetto, inconvenienti di tipo tecnico. Il rischio è trasferito se sono previsti pagamenti pubblici esclusivamente correlati alla condizioni di realizzazione dell'opera.

Per il progetto in esame sono stati individuati i rischi di costruzione indicati nella seguente tabella:

N.	Rischio	Descrizione	Allocazione			Riferimento Convenzione	Note
			Pubblico	Condivi so	Privato	articolo	
<b>RISCHI DI COSTRUZIONE</b>							
1.1	Ritardi nella progettazione definitiva ed esecutiva	Definizione puntuale dei tempi di progettazione definitiva ed esecutiva e previsione di penali in caso di mancato rispetto dei tempi da parte del concessionario.			X	Art.7 Penali art.13	Il progetto definitivo dovrà essere redatto entro 90 gg dalla sottoscrizione della convenzione e quello esecutivo entro 120 gg dall'approvazione del progetto definitivo. Se il ritardo è imputabile al concessionario non può essere concessa una proroga della concessione. <b>Per ogni giorno di ritardo verrà applicata una penale di € 1.000.</b>
1.2	Qualità della progettazione	Definizione della qualità progettuale e previsione di penali.			X	Art.7 Penali/mitigazi one rischi	Le scelte progettuali compiute dovranno essere conformi allo standard qualitativo definito nel "Principi guida del disciplinare descrittivo". In caso di mancato rispetto il concedente potrà recedere dalla concessione con diritto al risarcimento del danno. E' prevista la nomina del "Coordinatore per la sicurezza in fase di progettazione".
1.3	Ritardi nella costruzione	Rispetto dei tempi di costruzione e previsione di penali.			X	Art.7 Penali art.13	Previsione dei tempi di inizio e fine lavori. Le parti potranno apportare modifiche al programma temporale dei lavori solo in caso di giustificato motivo. Per ogni giorno di ritardo verrà applicata una penale di € 1.000. Per ogni giorno di ritardo nell'ultimazione lavori è prevista una penale dell' 1 per mille dell'importo dei lavori pari a 6.050 euro con un importo massimo pari al 10% dei lavori.
1.4	Rischi di costruzione (erogazione di contributi in c/costruzione)	Contributo in c/costruzione			X	Art. 1c Atto aggiuntivo	Contributo in c/costruzione € 1.470.000 + iva erogato a SAL e subordinata alla verifica di lavori effettivamente eseguiti.
1.5	Rischi di direzione lavori e vigilanza	Responsabilità della direzione lavori e oneri del collaudo			X	Art.8	L'amministrazione resta estranea al rapporto professionale con i tecnici incaricati della direzione lavori. Gli oneri del collaudo sono a carico del concessionario.
1.6	Rischio archeologico	Ritrovamento di reperti archeologici e conseguenti maggiori oneri o minore utilizzazione dell'opera	X			Art. 17 convenzione	Proroga termine ultimazione lavori e ristoro dai maggiori costi attraverso il prolungamento della gestione. Se l'opera è in tutto o in parte indisponibile si avrà la revoca della concessione ed il riconoscimento di un indennizzo al concessionario.

### **Rischio di domanda**

Riguarda le fluttuazioni di domanda che non derivino dalla qualità inadeguata o scarsa dei servizi ma da altri fattori quali il ciclo congiunturale, tendenze di mercato, concorrenza indiretta, obsolescenza tecnologica, ecc. Il rischio è trasferito se la PA non esegue pagamenti indipendenti dal livello di domanda espresso dall'utente finale.

La tabella che segue illustra l'allocazione dei rischi appartenenti a questa categoria individuati per il progetto esaminato.

N.	Rischio	Descrizione	Allocazione			Riferimento Convenzione	Note
			Pubblico	Condiviso	Privato	articolo	
<b>RISCHI DI DOMANDA</b>							
2.1	Rischio di domanda (canone di disponibilità)	Corresponsione di un canone annuale di disponibilità da parte dell'amministrazione	X			Art. 6 c.2 e art.1 d atto aggiuntivo	Il canone annuale ammonta a € 458.150 + IVA (e inflazione) erogato dal collaudo o dal verbale di presa in consegna dall'amministrazione.
2.2	Rischio di domanda (canone per servizi)	Corresponsione di un canone di servizi	X			Art. 4.2 piano finanziario	L'amministrazione può optare per la fornitura di ulteriori servizi di pulizia verso un corrispettivo annuo di € 88.000 + iva (e inflazione).
2.3	Rischio crescita del tasso d'inflazione	Impatto sul canone di disponibilità della crescita del tasso d'inflazione		X		Art.6 b	Se l'inflazione dovesse superare il 2,4% si allungherà il periodo di concessione senza oneri aggiuntivi per l'amministrazione.

### **Rischio di disponibilità**

E' legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite sia per volumi che per *standard* di qualità. A seconda della tipologia di opera potrà variare il numero e l'importanza dei rischi considerati. A titolo esemplificativo si elencano alcune tipologie di rischio di disponibilità:

- modifica alle specifiche dei servizi, richiesta dal Concedente;
- prestazione e inadempimento di appaltatori e sub-appaltatori;

- mancato raggiungimento degli standard di prestazione;
- indisponibilità totale o parziale dei servizi;
- sospensione dei Servizi per Forza Maggiore;
- ritardi nella prestazione dei servizi.

Il rischio è trasferito se, a fronte del mancato o inesatto adempimento delle prestazioni contrattuali, sono previste penali con applicazione automatica e con significativo impatto sui profitti del *partner* privato (si escludono penali di tipo puramente simbolico).

Nel progetto esaminato sono stati considerati e allocati i rischi indicati nella seguente tabella:

N.	Rischio	Descrizione	Allocazione			Riferimento Convenzione	Note
			Pubblico	Condiviso	Privato	articolo	
<b>RISCHI DI DISPONIBILITA'</b>							
3.1	Indisponibilità parziale o totale dei servizi	Mancata realizzazione delle attività di manutenzione/gestione previste nel capitolato della gestione.			X	Pag. 2 capitolato di gestione e Art. 13 Convenzione	Il Comune assegnerà un termine per l'esecuzione dei lavori di manutenzione ed in caso d' inadempimento procederà alla esecuzione in danno ed alla escussione delle garanzie.
3.2	Rischio di ritardi nella prestazione dei servizi	Ritardi nelle attività di manutenzione ordinaria, straordinaria e a guasto e applicazione di penali			X	Pag. 2 capitolato di gestione e Art 13 Convenzione	Sono previste diverse penali a seconda delle tipologie di intervento e del ritardo: - ritardo negli interventi di manutenzione rispetto ai tempi pattuiti nel regolamento della gestione: 100 € per ogni giorno di ritardo; - ritardo nella manutenzione degli impianti di riscaldamento o raffreddamento rispetto al programma previsto nel capitolato della gestione: 500,00 €/giorno; - mancato intervento per manutenzione a guasto entro le 24 ore dalla segnalazione.



### **Altri rischi**

Si tratta di garanzie e fidejussioni rilasciate dall'amministrazione (sotto forma di garanzie sul finanziamento e altre garanzie indirette) e prezzo di riscatto superiore al valore di mercato che potrebbero incidere sul livello di rischio assunto dal concessionario.

In particolare, il rischio si considera trasferito se non sono previste garanzie a carico del *partner* pubblico o se tali garanzie non vengono esercitate e non producono quindi impatto sul bilancio dell'amministrazione.

Si tratta di criteri aggiuntivi, da considerare in quanto possono comportare una riclassificazione dei rischi, ovvero possono essere determinanti laddove l'allocazione dei precedenti rischi non sia sufficiente ad esprimere un giudizio.

Per il progetto in esame, tali garanzie non sono state previste.

N.	Rischio	Descrizione	Allocazione			Riferimento Convenzione	Note
			Pubblico	Condiviso	Privato		
ALTRI RISCHI						articolo	
4.1	Garanzie sul finanziamento e altre garanzie	Garanzie a prima richiesta sul finanziamento o altre garanzie pubbliche					Non previste
4.2	Valore di riscatto	Corresponsione di un valore di riscatto ( <i>terminal value</i> ) superiore al valore di mercato (e al valore contabile) dell'opera.					Non previste

## **ALLEGATO II – LA PREDISPOSIZIONE DI DOCUMENTI TECNICI E LINEE GUIDA<sup>38</sup>**

### ***UTFP: 100 domande e risposte***

In seguito all'entrata in vigore del Terzo correttivo del Codice dei contratti che ha modificato in maniera significativa alcune delle disposizioni del Codice dedicate alla materia del PPP, si è provveduto all'aggiornamento del documento "UTFP: 100 domande e risposte". Tale pubblicazione, la cui prima edizione è del 2007, era nata con lo scopo di fornire agli operatori pubblici che si avvicinano al PPP una sorta di *vademecum*, quale ausilio per la diffusione di un linguaggio comune, attraverso la definizione dei principali termini e concetti in materia.

In particolare, la nuova versione 2008 (pubblicata nel 2009 a mezzo stampa e sul sito *web* del CIPE e dell'UTFP, nella sezione dedicata a "strumenti giuridici e procedure"), descrive in maniera sintetica i nuovi procedimenti di affidamento della concessione di lavori pubblici disciplinati dall'articolo 153 del Codice, nonché le integrazioni/modifiche apportate ai vari istituti relativi al PPP dal Terzo correttivo.

L'aggiornamento tiene inoltre conto delle disposizioni dell'art. 44bis del decreto-legge 248/2007, convertito, con modificazioni, in legge 31/2008, che ha attribuito all'UTFP nuove competenze nella prospettiva di avviare una sorta di monitoraggio di determinate operazioni di PPP specificate nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

### ***La nuova finanza di progetto nel Codice dei contratti***

Nella pubblicazione viene commentata l'evoluzione apportata dal Terzo correttivo alla finanza di progetto: l'unico percorso di affidamento ripartito in tre fasi, che caratterizzava la previgente disciplina, è stato sostituito da due procedimenti semplificati e da un terzo attivabile in caso di inerzia della PA.

La lettura delle norme, che si avvale dell'interpretazione dell'analisi economica del diritto, mette in luce gli incentivi e le sanzioni approntate per condizionare gli operatori economici a tenere comportamenti competitivi per realizzare e gestire le opere pubbliche. In queste

---

<sup>38</sup> Tutti i documenti descritti nel presente Allegato sono disponibili sul sito *web* dell'UTFP ([www.utfp.it](http://www.utfp.it))

circostanze la PA è chiamata a pianificare il percorso di affidamento adatto alle proprie capacità di gestione del processo e alle caratteristiche dell'operazione. Lo studio di fattibilità è divenuto centrale per orientare la PA tra le opzioni procedurali a sua disposizione e, allo stesso tempo, costituisce un documento preordinato alla redazione delle offerte dei concorrenti. Alla PA è chiesto un profondo mutamento: di agire utilizzando la competenza regolatoria - strumento per favorire la concorrenza nel mercato – al fine di ottenere opere e servizi con elevati *standard* qualitativi.

### ***La misurazione del Value for Money nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e Public Sector Comparator (PSC)***

Il documento ha ad oggetto l'individuazione di strumenti utili alle amministrazioni pubbliche per alimentare il processo decisionale pubblico e orientarlo alla creazione del *Value For Money* (VFM). Dimostrare il valore delle scelte operate diviene essenziale, in un contesto di intensa collaborazione tra pubblico e privato, soprattutto per i soggetti pubblici che impiegano risorse della collettività e che devono, quindi, accertarsi che tali scelte siano convenienti.

In tale ottica, il documento presenta i principali strumenti volti alla misurazione del valore, in gran parte mutuati dall'esperienza straniera e complementari rispetto a strumenti come l'analisi finanziaria e l'analisi costi-benefici. L'obiettivo è quello di contribuire alla diffusione della cultura della valutazione, con particolare riferimento all'utilizzo dell'analisi dei rischi e del *Public Sector Comparator* (PSC).

Il documento analizza, poi, le metodologie di *risk management*, introduce la matrice dei rischi e presenta il PSC come strumento di quantificazione del VFM. Infine, si presenta la valutazione della possibilità d'implementazione, a livello nazionale, di tali strumenti alla luce delle peculiarità del nostro Paese, proponendo un'applicazione differenziata ed, in alcuni casi semplificata, a seconda della tipologia ed importanza dell'opera realizzata.

### ***Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore***

Al fine di fornire alla PA prime indicazioni utili al monitoraggio ed alla quantificazione dei rischi, l'Autorità e l'UTFP hanno redatto un documento volto a esemplificare il calcolo del PSC e fornire prime indicazioni di tipo statistico utili a monitorare lo scostamento di tempi e costi di costruzione nei contratti di appalto. Tali dati, confrontati con i ritardi e gli incrementi

di costi delle operazioni di *project financing*, permettono la verifica del *Value for Money* ed il calcolo del PSC.

Il documento in oggetto procede all'individuazione di un campione 32.000 appalti stratificato secondo quattro classi di scostamento, sia finanziario che temporale. Si va da uno scostamento nullo ( $=0$ ) ad uno scostamento forte ( $>20\%$ ) passando per uno scostamento lieve e moderato. Le percentuali risultanti da questa operazione sono state utilizzate per determinare la probabilità del verificarsi di un incremento dei costi (efficienza finanziaria) e di un incremento dei tempi di realizzazione (efficienza temporale) di un'opera. La numerosità del campione permette di considerare significativa la probabilità di accadimento di tali eventi.

Le tabelle presentate a seguire sintetizzano i risultati delle analisi con riferimento ai 32.000 progetti mappati, suddivisi per classe di scostamento:

<b>Classe di scostamento (%)</b>	<b>Efficienza finanziaria</b>
Nulla ( $\leq 0$ )	25%
Lieve ( $>0 < 5\%$ )	30%
Moderato ( $\geq 5\% < 20\%$ )	33%
Forte ( $\geq 20\%$ )	12%
Totale interventi	100%

<b>Classe di scostamento (%)</b>	<b>Efficienza temporale</b>
Nulla ( $\leq 0$ )	23%
Lieve ( $>0 < 5\%$ )	2%
Moderato ( $\geq 5\% < 20\%$ )	9%
Forte ( $\geq 20\%$ )	66%
Totale interventi	100%

Fonte: Autorità di Vigilanza – UTFP

Risultanze statistiche sull'efficienza finanziaria e temporale non sono ancora disponibili nel caso di opere realizzate in *project financing* in quanto il campione di operazioni completate è molto limitato. In linea di massima, però, sembrerebbe che l'incremento dei costi e il ritardo nei tempi di realizzazione sia simile a quello rilevato per gli appalti.

Il documento si sofferma, inoltre, sui risultati del monitoraggio dei rischi in Inghilterra e Australia e sulla capacità delle PPP di creare VFM.

### ***Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte***

Il documento "Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte" - nato dalla volontà dell'UTFP e dell'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) di mettere a punto le principali riflessioni scaturite dai momenti di confronto, nel corso del 2009, tra le due istituzioni - sintetizza gli spunti di riflessione più rilevanti emersi nel corso dell'incontro tra i principali *stakeholders* pubblici, tenutosi a Roma il 15 dicembre 2009. Il documento, inizialmente elaborato dall'UTFP in vista di tale incontro e successivamente integrato dagli elementi più rilevanti emersi in occasione del *meeting*, fornisce una breve panoramica del mercato italiano del PPP e propone alcune misure per promuoverne il pieno sviluppo.

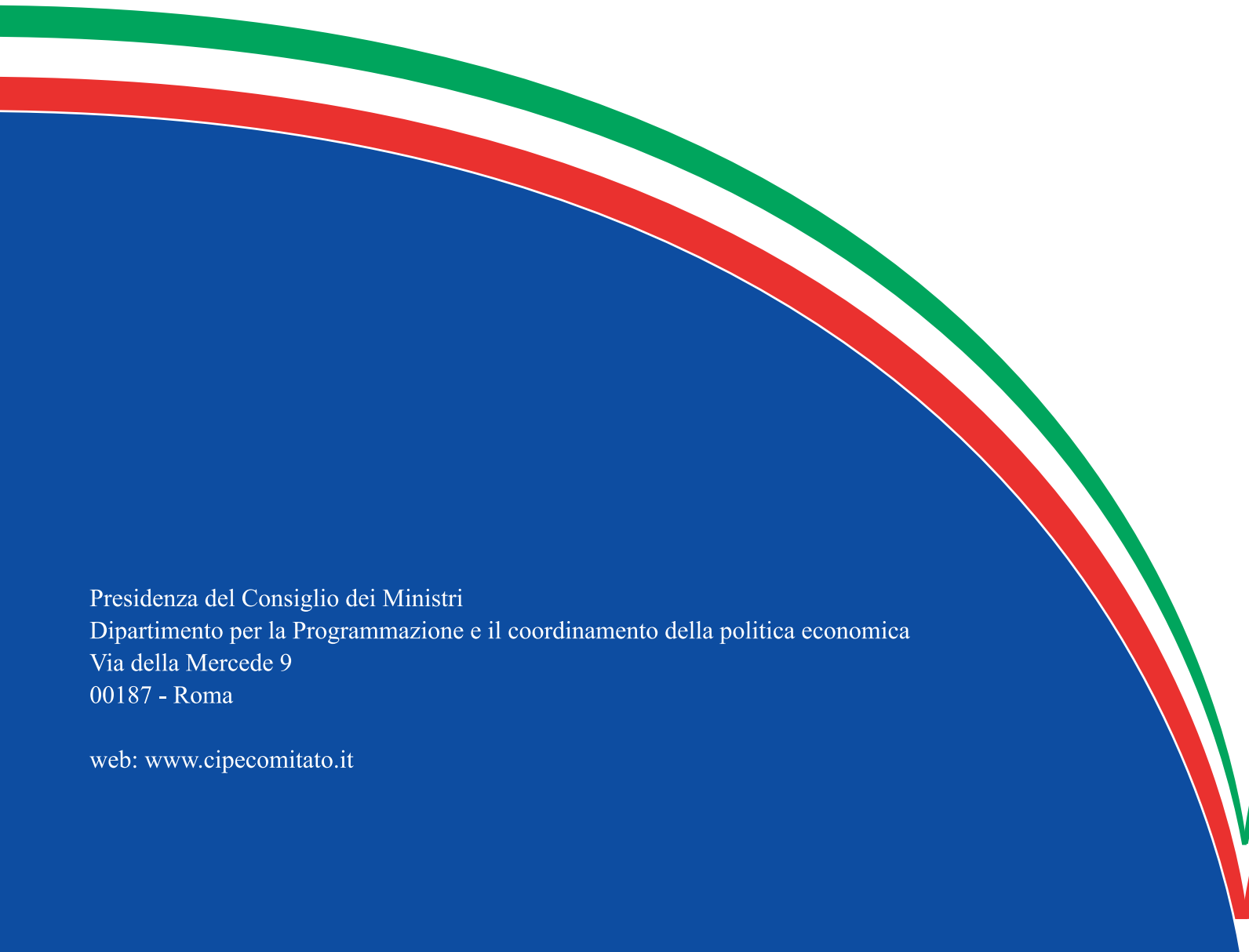
Lo studio è stato pubblicato sia in formato elettronico, *on-line* sul sito dell'UTFP e del CIPE, sia in formato cartaceo a cura del DIPE, nei primi mesi del 2010, al fine di assicurare la più ampia divulgazione.

Nella tabella che segue si riportano, sotto forma di matrice, le criticità rilevate nel funzionamento del mercato del PPP in Italia e le eventuali soluzioni (misure normative, azioni di *policy*, diffusione di buone pratiche) individuate.

### Matrice criticità – azioni e misure proposte

Criticità		Misure / Azioni proposte	
Quadro normativo	Non è prevista la sottoposizione dello studio di fattibilità ad una conferenza di servizi preliminare.	Modifiche normative	Istituzione di una conferenza di servizi preliminare, in fase di programmazione degli interventi
	Valore “formale” dell’asseverazione del piano economico-finanziario, prevista in fase di presentazione delle proposte, che determina problemi per il <i>financial closing</i> e la bancabilità delle operazioni.		Conferimento di un maggior rilievo all’asseverazione bancaria, premiando in sede di gara le proposte che presentino un’analisi più accurata degli <i>input</i> ed eventualmente un impegno della banca asseveratrice a finanziare l’opera
	Mancata adozione di linee guida e <i>standard</i> contrattuali.		Adozione di modelli contrattuali <i>standard</i> “obbligatori” (cfr. modello convenzione per concessione di lavori pubblici in sanità – UTFP, BEI e AVCP);
	Mancanza di una normativa fiscale specifica per il settore del PPP. Tali aspetti rendono il PPP meno competitivo rispetto ad altre soluzioni.	Studi e approfondimenti	Approfondimento di eventuali modifiche della normativa fiscale su IVA, IRES e IRAP e introduzione di incentivi fiscali diretti per SPV e per settori.
Carenze della PA	Frammentazione amministrazioni aggiudicatrici e assenza di piani settoriali nazionali di <i>project financing</i>	Azioni già in atto a sostegno delle competenze delle amministrazioni	<p><u>Azioni UTFP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Documenti interpretativi della nuova normativa e linee guida per la scelta tra le diverse procedure.</li> <li>- Strumenti di supporto alle analisi di fattibilità: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ il PPP test e il PSC;</li> <li>▪ la valutazione degli impatti contabili ai sensi di Eurostat 2004;</li> <li>▪ la matrice dei rischi.</li> </ul> </li> </ul> <p><u>Azioni AVCP:</u></p> <p>Determinazioni 1/2009 sullo Studio di fattibilità e 3/2009 sulla redazione bandi di gara.</p>
	Mancanza di <i>expertise</i> adeguate		
	Carente analisi di fattibilità delle operazioni di PPP; in particolare: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mancata applicazione del <i>Public Sector Comparator</i> (PSC)</li> <li>▪ inadeguato approfondimento aspetti finanziari e impatti contabili</li> </ul>		
Settore privato	Concentrazione imprese del settore delle costruzioni	Modifiche normative /	Pubblicazione di un avviso di pre-informazione o manifestazione di interesse sulla gara di PPP che si

Criticità		Misure / Azioni proposte	
	Bassa pressione concorrenziale (media offerte presentate per procedure ad iniziativa pubblica: 3; media offerte presentate in caso di iniziativa privata: 2,6).	<b>Buone pratiche amministrative</b>	intende attivare
	Scarsa incisività ruolo delle banche (cfr. asseverazione del PEF).	<b>Misure a garanzia e a sostegno della redditività dei progetti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorire lo sviluppo di forme di finanziamento alternative al finanziamento bancario (es. prestito obbligazionario).</li> <li>- Prevedere strumenti di garanzia – es. FGOP destinato ai grandi progetti infrastrutturali.</li> <li>- Maggior coinvolgimento banche pubbliche per la concessione di finanziamenti agevolati.</li> <li>- Introdurre forme di sostegno al credito bancario, come il FRIS e il <i>Public Debt Fund</i>.</li> </ul>



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

web: [www.cipecomitato.it](http://www.cipecomitato.it)