

contratti, con particolare riferimento alla ripartizione dei rischi, nonché, in alcuni casi, l'arresto del procedimento e la conseguente non realizzazione del progetto.

In tale quadro, l'UTFP ha ritenuto opportuno predisporre un modello di contratto di concessione di costruzione e gestione nel settore sanitario, da utilizzarsi nel caso di progetti da realizzare con il cd. procedimento del Promotore. Tale modello, definitivamente messo a punto nel corso del 2007, indica gli elementi minimi che il contratto deve contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti ed una adeguata allocazione dei rischi di progetto, specificando altresì i principi cardine da rispettare al fine di favorire anche la bancabilità del progetto, oltre alla tutela degli interessi dell'amministrazione pubblica e, soprattutto, dei cittadini utenti, fruitori del servizio sanitario.

Il modello di convenzione predisposto dall'UTFP dovrebbe, inoltre, consentire di ridurre il lasso temporale – talvolta anche superiore ai diciotto mesi - che intercorre tra l'affidamento di un contratto di concessione di costruzione e gestione ed il c.d. *financial closing*. Tale ritardo è spesso dovuto alla richiesta delle banche finanziatrici di adeguare le clausole contrattuali ritenute insufficienti ai fini dell'erogazione del finanziamento ed alla conseguente necessità di stipulare atti aggiuntivi all'originario contratto di concessione.

Il modello rappresenta il risultato di un lavoro che ha visto coinvolti soggetti pubblici e privati, portatori dei diversi interessi in campo.

La messa a punto del testo finale è il risultato del contemperamento delle contrapposte esigenze, nell'ottica di agevolare la concreta realizzazione delle operazioni in PPP attraverso la stesura di un contratto equilibrato, completo e bancabile.

L'elaborazione del modello ha reso necessario affrontare questioni di difficile risoluzione nell'attuale contesto normativo e pratico, ma di centrale importanza ai fini della bancabilità delle iniziative di PPP. Tali questioni, unitamente alle iniziative auspicabili ai fini della loro definizione, sono descritte nella guida al documento che introduce il modello di convenzione.

La convenzione costituisce un *work in progress* suscettibile di modifiche, integrazioni, correzioni, che terranno conto delle osservazioni e indicazioni degli operatori del settore che vorranno fornire il proprio contributo.

Approfondimento

Principi ispiratori e caratteristiche del modello di concessione di costruzione e gestione in sanità

Il modello di convenzione si propone di coniugare il perseguimento del pubblico interesse da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, con criteri di azione tipici del mondo privato (imprese e banche), presupponendo parità, sul piano negoziale, tra *partner* pubblico e *partner* privato.

Il modello ha per oggetto un contratto di concessione di costruzione e gestione di una struttura ospedaliera affidata con il c.d. procedimento del promotore, disciplinato dagli artt. 153 e ss. del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii. (Codice dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture).

Attraverso il contratto di concessione l'amministrazione affida al concessionario la progettazione, la costruzione e la gestione dell'infrastruttura, a fronte del diritto di gestire l'opera eventualmente accompagnato da un prezzo (contributo pubblico). Trattandosi di opera destinata alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (c.d. opera fredda), si prevede il pagamento di canoni da parte dell'amministrazione concedente per i servizi connessi alla disponibilità ed alla gestione dell'opera, nonché per tutti gli altri servizi *no core* strumentali all'esercizio dell'attività sanitaria, resi dal concessionario.

In proposito si ricorda che, in campo sanitario, i servizi *core* – attinenti alle prestazioni rientranti nel servizio sanitario nazionale - sono riservati esclusivamente alla amministrazione sanitaria mentre il privato può gestire i servizi non medicali, ossia tutti quei servizi strumentali all'attività sanitaria e di cruciale importanza per il servizio pubblico reso ai cittadini/utenti.

Il concessionario può inoltre fornire, in aggiunta, ulteriori servizi di natura commerciale (quali, ad esempio, parcheggio, bar, edicola, ecc.), pagati direttamente dagli utenti.

La premessa necessaria per l'avvio del procedimento di affidamento di una concessione di costruzione e gestione di un'opera pubblica ad iniziativa privata è che l'intervento sia previsto negli strumenti di programmazione delle opere pubbliche propri dell'amministrazione aggiudicatrice. Per ciò che concerne lo specifico settore della sanità, la costruzione, l'adeguamento e la dotazione delle singole strutture ospedaliere devono, inoltre, rispondere ai principi delineati dal Piano Sanitario Nazionale, nonché dalla programmazione sanitaria regionale.

Presupposto dell'inserimento in programmazione di qualsiasi intervento è la elaborazione di uno studio di fattibilità. In particolare, per le opere da realizzare secondo schemi di Partenariato Pubblico Privato (PPP), tale studio deve contenere approfondimenti relativi a valutazioni economico-finanziarie che giustifichino l'opportunità di ricorrere a tali schemi in alternativa all'affidamento in appalto.

Il contenuto dello studio di fattibilità fornisce, inoltre, gli elementi base per la redazione dell'avviso indicativo, la cui pubblicazione dà avvio all'intera procedura di affidamento della concessione. Nell'avviso devono essere indicati i criteri secondo i quali si procede alla successiva valutazione comparativa delle proposte presentate dai privati, al fine di individuare, tra di esse, la proposta di pubblico interesse da porre a base della successiva gara.

Allo scopo di predisporre uno strumento contrattuale condiviso dagli operatori del settore, nel modello è stato tenuto in particolare considerazione l'aspetto della bancabilità dell'operazione oggetto di regolamento. La bancabilità assume rilievo decisivo nelle operazioni di PPP in considerazione del fatto che il capitale di debito rappresenta, in media, circa l'85% delle risorse private del progetto. Tale elemento, specie nel settore delle c.d. opere fredde, si è rivelato particolarmente critico sulla base delle esperienze effettuate. In tale ottica, nel modello di convenzione si è posta particolare attenzione nella redazione delle clausole contrattuali concernenti gli aspetti economico finanziari e l'allocazione dei rischi della complessiva operazione di realizzazione e gestione di una infrastruttura pubblica sanitaria.

Sulla base delle previsioni del Codice, i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione dell'opera devono

essere esplicitati dettagliatamente nel Piano economico finanziario e devono, altresì, essere richiamati nelle premesse del contratto, del quale costituiscono parte integrante. Le variazioni apportate dall'amministrazione aggiudicatrice a detti presupposti o condizioni di base, nonché le norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, quando determinano una modifica dell'equilibrio del Piano, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio. Inoltre nel caso in cui le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte risultino più favorevoli delle precedenti per il concessionario, la revisione del piano dovrà essere effettuata a favore del concedente.

Nel modello di convenzione l'equilibrio economico finanziario è calcolato con riferimento ai seguenti parametri finanziari: *Debt Service Cover Ratio* (DSCR), *Loan Life Cover Ratio* (LLCR) e Tasso di Rendimento Interno del progetto (TIR), sulla base dei presupposti e delle condizioni elencati all'art.10 della convenzione, fra cui: i tempi previsti per i procedimenti autorizzativi e per l'esecuzione dei lavori, il contributo pubblico (c.d. prezzo) versato dall'amministrazione concedente, i corrispettivi per la disponibilità della struttura e per i servizi forniti dal concessionario all'amministrazione concedente nel corso di durata della concessione.

Il modello di convenzione prevede un meccanismo di riequilibrio da attivare in casi prestabiliti. In particolare sono definiti gli eventi destabilizzanti e gli eventi favorevoli in grado di alterare le condizioni di equilibrio economico finanziario, stabilendo altresì, per alcuni di essi, dei valori soglia di rilevanza ai fini del riequilibrio. Il diritto delle parti al riequilibrio resta comunque subordinato alla lesione dell'equilibrio intesa come impatto minimo sui parametri finanziari da quantificare convenzionalmente.

Ai fini dell'impatto di un determinato evento destabilizzante o di un evento favorevole sull'equilibrio economico finanziario si prevede anche un meccanismo di misurazione del rendimento economico finanziario del progetto in qualsiasi momento del corso di durata dello stesso, per assicurare la congruità delle misure di riequilibrio. Infatti l'adeguamento successivo ad un evento destabilizzante o ad un evento favorevole dovrà ristabilire lo stato di fatto immediatamente antecedente il verificarsi di detto evento.

Il modello introduce, pertanto, il concetto di Caso Base, definito come "*Caso Base iniziale e ogni suo aggiornamento successivo determinato dall'applicazione del Modello economico finanziario*", ossia del programma informatico che consente la rilevazione dei parametri economico finanziari e delle previsioni dei flussi di cassa, di conto economico e stato patrimoniale del concessionario durante le fasi di progettazione, costruzione e di gestione, elaborato sulla base dei presupposti del piano economico finanziario.

Considerato che elemento caratterizzante della concessione è l'assunzione, da parte del concessionario, dell'alea economico finanziaria connessa alla gestione dell'opera e che un'efficiente ripartizione dei rischi tra il concessionario e l'Amministrazione è stata posta alle clausole contrattuali che regolano l'allocazione dei rischi in capo ai contraenti.

Si ricorda, inoltre, che i progetti di edilizia ospedaliera ricadono nella tipologia di opere alle quali si applica, ai fini del trattamento nei conti pubblici nazionali, la decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 "*Treatment of public-private partnerships*". Anche a tale scopo è quindi importante che l'allocazione dei rischi sia evidenziata in maniera dettagliata, chiara, oggettiva ed inequivocabile nel contratto di concessione.

E' noto che l'allocazione dei rischi è efficiente quando ciascun rischio è posto in capo alla parte più idonea a gestirlo. Appare opportuno, quindi, che l'amministrazione assuma i rischi legati all'efficiente svolgimento dell'*iter* amministrativo ed autorizzativo, mentre dovrebbe fare capo al concessionario ogni diversa responsabilità in relazione alla progettazione, costruzione, collaudo, messa in esercizio, manutenzione, gestione e finanziamento dell'opera. Altri rischi - quali il rischio di forza maggiore, danno ambientale, sciopero, modifiche e riforme legislative che possano incidere su costo, qualità e condizioni di erogazione dei servizi - possono essere, invece, più efficientemente gestiti se allocati in capo ad entrambe le parti, ovvero coperti da idonea polizza assicurativa.

Strettamente legate all'equilibrio economico finanziario e al corretto trasferimento dei rischi sono le previsioni relative al pagamento del canone di disponibilità e del corrispettivo per i servizi resi. Si sottolinea in proposito che il canone di disponibilità dell'infrastruttura è legato alla fruibilità, da parte

dell'amministrazione concedente dell'infrastruttura nel suo complesso e con riferimento ad ogni singolo spazio secondo parametri di piena operatività e sicurezza e secondo i tempi prestabiliti nella convenzione. A tal fine devono pertanto essere individuate specifiche situazioni e/o livelli di indisponibilità in corrispondenza dei quali si fa luogo all'applicazione di penali a carico del concessionario.

Il corrispettivo per i servizi non medicali è invece legato al rispetto degli *standard* di quantità e qualità dei servizi prestati nel periodo di riferimento, con la previsione di una soglia di tolleranza per l'eventuale scostamento da tali *standard*.

Da qui l'importanza di un dettagliato capitolato di gestione relativamente a ciascun servizio di competenza del concessionario, con la funzione di disciplinare puntualmente le prestazioni dovute ed il livello di qualità richiesto, i meccanismi di controllo e di pagamento, nonché le penali per il mancato rispetto degli standard prestazionali pattuiti.

5.1.3. Il sistema del Partenariato Pubblico-Privato in Spagna: confronto con l'Italia"

Il documento comparativo "Il sistema del Partenariato Pubblico-Privato in Spagna – confronto con l'Italia" mette in luce ed offre una vasta serie di argomenti di riflessione, particolarmente sui punti deboli e sui punti di forza dei due ordinamenti messi a confronto. Rappresenta quindi uno strumento che può offrire una serie di utili spunti per tutti coloro che nel nostro Paese mirano ad introdurre nell'ordinamento giuridico strumenti che favoriscano lo sviluppo concreto dei PPP per la realizzazione di opere pubbliche.

La comune derivazione francese degli ordinamenti amministrativi spagnolo ed italiano consente una più agevole comparazione tra i due sistemi. L'obiettivo del documento è quello di far emergere le differenze in termini di efficienza tra Italia e Spagna in materia di PPP.

In particolare, l'ottica è stata quella di cogliere gli aspetti caratterizzanti di un paese, la Spagna, che ha sorprendenti tassi di crescita, al fine di ricercare, tra le chiavi di successo, indicazioni per possibili soluzioni ai problemi che, nel nostro Paese, tuttora impediscono un pieno sviluppo del PPP.

Approfondimento

Le chiavi di successo dell'esperienza spagnola nel PPP

Le chiavi di successo dell'esperienza spagnola nel PPP sono sostanzialmente quattro.

Il primo fattore è riconducibile allo sviluppo di adeguate competenze da parte della pubblica amministrazione che deve essere in grado di agire al meglio anche attraverso una più consapevole formulazione delle proprie richieste al mercato. Ciò al fine di perseguire l'interesse pubblico di realizzare più opere pubbliche efficienti ad un costo complessivo più conveniente.

Il secondo fattore è legato ad una pianificazione settoriale a lungo termine di più progetti, che consente di garantirne un elevato tasso di realizzazione. L'effetto di questa programmazione rigorosa quello di ottenere anche un più efficiente utilizzo dei fondi europei: la chiara consapevolezza

delle modalità e dei requisiti di eleggibilità per ottenere i benefici finanziari europei e, soprattutto, il rispetto dei tempi dichiarati di realizzazione delle opere, ha reso la Spagna uno dei maggiori fruitori dei Fondi strutturali.

Il terzo fattore è riferibile all'adozione di un procedimento di aggiudicazione del contratto di concessione rapido, aperto alla concorrenza e, soprattutto, dai presupposti ben definiti. In Spagna vengono attivate procedure aperte o ristrette per affidare i contratti di concessione, alla base delle quali c'è sempre una progettazione di livello avanzato che già incorpora tutte le autorizzazioni necessarie, oltre a prevedere elevati standard qualitativi di realizzazione. In questo modo sono garantiti i tempi di esecuzione.

L'ultimo fattore è costituito da una legge sui contratti della pubblica amministrazione che indica con chiarezza i requisiti sostanziali del contratto di concessione, anche sotto il profilo della compatibilità con i criteri dettati da Eurostat per la classificazione dell'asset nei conti pubblici nazionali. La legge spagnola in materia di contratti pubblici (sia la vigente, sia quella in corso di emanazione) prevede specifici articoli per determinare, tramite il contratto di concessione, un idoneo trasferimento dei rischi al soggetto privato.

5.1.4. La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e Partenariato Pubblico Privato

Con l'introduzione, nel nostro ordinamento giuridico, del *leasing* finanziario per la realizzazione di opere pubbliche, ad opera della legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296/2006) e con la successiva trasposizione delle relative norme nell'art. 160-bis del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è ora a disposizione delle amministrazioni pubbliche un altro importante strumento per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblico interesse che può indubbiamente aprire prospettive del tutto nuove nel settore.

Se, infatti, il *leasing* finanziario immobiliare può, in prima battuta, essere considerato un'alternativa all'appalto, qualora si verificano determinate condizioni esso viene a costituire una ulteriore modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di PPP. In tal senso esso può costituire una alternativa allo strumento della concessione di lavori pubblici, segnatamente per la realizzazione delle opere destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (cd. "opere fredde") ed in particolare per la realizzazione di quelle opere in cui risulti assente o scarso l'aspetto gestionale o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione dei servizi a carico del privato (quali, ad esempio, scuole, uffici pubblici, carceri).

Il documento "*La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e Partenariato Pubblico Privato*" costituisce un approfondimento dell'UTFP sul tema del *leasing* finanziario immobiliare pubblico e ne analizza sia i vantaggi, sia le principali criticità, anche attraverso la comparazione con altre forme di PPP per la realizzazione di opere pubbliche.

Pur considerate le difficoltà attuative, determinate dalle attuali disposizioni normative, si ritiene che il documento possa offrire indicazioni utili e spunti propositivi per gli operatori orientati a sperimentare le opportunità offerte da tale nuova modalità di finanziamento di opere pubbliche.

Approfondimento

Leasing finanziario immobiliare e PPP

Tra le modalità di realizzazione di opere pubbliche attraverso schemi di PPP, il leasing immobiliare pubblico in costruendo può costituire una alternativa allo strumento della concessione di costruzione e gestione, in particolare per la realizzazione delle "opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici" (cd. "opere fredde").

Tra tali opere, infatti, è possibile ulteriormente distinguere:

- opere che possono prevedere l'erogazione di servizi a favore della stessa amministrazione o dei cittadini-utenti, da parte del concessionario. Si pensi, ad esempio, alle strutture ospedaliere in cui la gestione dei servizi non medicali rappresenta la controprestazione a favore del concessionario (anche se accompagnata da un "prezzo");
- opere in cui sia assente o scarso (di norma limitato alle sole attività di manutenzione e di assistenza tecnica sugli impianti) l'aspetto gestionale e/o per le quali sia più complesso prevedere l'erogazione dei servizi a carico del privato (es. scuole, uffici pubblici, carceri).

Per la realizzazione di quest'ultima tipologia di infrastrutture potrebbe apparire più idoneo, rispetto allo strumento della concessione di costruzione e gestione, il leasing immobiliare, in quanto la remunerazione del privato per la realizzazione dell'opera non è costituita dal servizio reso bensì dai canoni che la pubblica amministrazione versa alla società di leasing per ottenere l'infrastruttura. In tale modo il leasing consente di fatto la realizzazione di opere pubbliche per le quali l'attività di gestione ed erogazione di servizi resta in capo all'amministrazione stessa.

Nell'intraprendere un'operazione di leasing la pubblica amministrazione può conseguire una serie di vantaggi quali:

- il reperimento delle risorse finanziarie da un soggetto privato. L'integrazione tra la società di leasing ed il soggetto costruttore permette in particolare l'erogazione del capitale necessario alla realizzazione dell'investimento in conformità all'avanzamento del progetto;
- la realizzazione "chiavi in mano" dell'opera: l'opera 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 possibilità di eliminare i rischi finanziari legati alle perizie suppletive, alle revisioni dei prezzi e alle caratteristiche tecniche del bene stesso;
- la realizzazione dell'opera ad un costo certo e definito sin dal momento dell'aggiudicazione; la rata del leasing fissa, invariabile e comprensiva di eventuali servizi accessori (assistenza tecnica, manutenzione ordinaria/straordinaria, coperture assicurative), verrà pagata dall'amministrazione solo dopo il collaudo dell'opera;
- la realizzazione e consegna dell'opera nei tempi prefissati, in quanto la società di leasing comincerà ad incassare i canoni solo dopo il collaudo dell'opera;
- la flessibilità di applicazione dello strumento in termini di impatto sul bilancio pubblico;
- il potenziale trasferimento di parte dei rischi in capo alla società di *leasing* che provvederà a trasferirli negozialmente ai fornitori (es. costruttore) con cui avrà un rapporto di responsabilità diretto.

Tali potenziali vantaggi possono, tuttavia, essere effettivamente conseguiti soltanto se la pubblica amministrazione esercita con consapevolezza il potere contrattuale derivante dal fatto che il fruitore,

nonché finanziatore finale dell'operazione è, in fin dei conti, l'amministrazione stessa.

Il leasing come strumento per la realizzazione di opere pubbliche assume, infatti, profili diversi a seconda della struttura dell'operazione e della suddivisione dei rischi tra le parti coinvolte.

Se l'operazione è realizzata esclusivamente al fine di evitare un esborso di risorse pubbliche immediato, ma tutti i rischi del progetto ricadono sull'amministrazione stessa, l'opzione del leasing potrebbe essere, nell'attuale assetto finanziario in cui versano molti enti pubblici, l'unica percorribile nel breve termine, ma non quella ottimale.

5.1.5. Monitoraggio della legislazione

L'UTFP, nell'ambito della funzione di monitoraggio della normativa concernente la materia del PPP assegnatole dal Regolamento istitutivo (Delibera CIPE n. 80/1999), si è posta, da un lato, quale parte attiva facendosi promotrice di proposte di modifica della normativa di settore e, dall'altro, come partecipante agli *iter* di formazione legislativa in materia, presentando proposte di emendamenti ed osservazioni.

5.1.5.1 Proposte di modifiche/integrazioni al Codice dei contratti in materia di PPP

Nell'ambito delle attività del tavolo di lavoro sullo stato di attuazione delle Legge obiettivo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'UTFP ha proposto, per quanto di propria competenza, alcuni emendamenti al decreto legislativo n. 163/2006, nella parte concernente "*Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi*". Tali emendamenti sono stati finalizzati ad un più ampio ed efficace ricorso alla finanza di progetto ad al PPP per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici.

Le proposte di modifica legislativa indicate dall'UTFP sono state recepite dall'art. 2 del d.lgs. n. 113/2007 (c.d. secondo decreto di modifica del Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture), che ha inserito i commi 1-*bis* ed 1-*ter* all'art. 161 del Codice dei contratti pubblici (Cfr. Approfondimento).

Successivamente, sono state presentate dall'UTFP due ulteriori proposte di emendamenti allo schema di d.lgs. sopra citato: una relativa alla parte del Codice concernente le infrastrutture ordinarie, l'altra concernente le infrastrutture strategiche.

Tali proposte sono state recepite, rispettivamente, dall'art. 1 del d.lgs. 113/2007 che ha modificato l'art. 153 del Codice e dall'art. 2 dello stesso D. Lgs., che ha modificato l'articolo 175 del Codice.

Occorre segnalare, inoltre, a parte gli emendamenti suggeriti dall'UTFP, che il D.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 ha contribuito al processo di razionalizzazione e coordinamento della normativa in materia di PPP. Ciò sia attraverso il recepimento all'interno del Codice, all'art.

160bis, delle disposizioni della legge finanziaria 2007 in materia di locazione finanziaria per la costruzione di opere pubbliche e di pubblica utilità, sia apportando talune modifiche nella normativa riguardante il procedimento del promotore e l'istituto della concessione di costruzione e gestione.

In particolare, con riferimento al procedimento del promotore ha previsto: l'eliminazione dei termini fissi per la presentazione delle proposte, l'abrogazione delle previsioni degli artt. 153 e 154 del Codice relative al diritto di prelazione del promotore in sede di procedura negoziata per l'aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione.

Con riferimento alla concessione di costruzione e gestione, invece, è stata inserita la previsione di un corrispettivo per il valore residuo non ammortizzato dell'opera in concessione al termine della concessione stessa (art. 143, comma 7).

Approfondimento

Gli emendamenti al Codice dei contratti pubblici proposti dall'UTFP

1) GLI EMENDAMENTI RIGUARDANTI I PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

Il primo emendamento proposto dall'UTFP ha previsto l'obbligo, a carico dei soggetti aggiudicatori, di redigere studi di fattibilità delle infrastrutture da realizzare, al fine della individuazione e del corretto inserimento delle stesse nel programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Soltanto le analisi, le verifiche e le valutazioni effettuate attraverso gli studi di fattibilità - i cui contenuti potranno essere specificati con delibera CIPE o dal regolamento di attuazione - consentono di individuare correttamente, sin dall'impostazione dell'iniziativa, le modalità di realizzazione delle singole infrastrutture: con soli finanziamenti pubblici, ovvero con la possibilità del ricorso a capitali privati.

Ciò consentirebbe di ridurre il rischio di scelte errate in fase di programmazione delle iniziative e, quindi, di evitare, nel corso dell'iter di realizzazione, modifiche del progetto che potrebbero comportare un allungamento dei tempi e un incremento dei costi di realizzazione delle opere.

La seconda proposta di modifica suggerita dall'UTFP ha previsto, nell'ambito del programma, la priorità degli interventi che possono essere finanziati con capitali privati, con la finalità di introdurre un meccanismo di premialità ed incentivazione all'utilizzazione dello strumento della finanza di progetto, che, data la complessità, è ancora scarsamente utilizzato dai soggetti aggiudicatori nell'ambito delle infrastrutture strategiche.

Relativamente alle funzioni dell'UTFP nell'iter di realizzazione delle infrastrutture strategiche, è stato proposto un triplice ruolo:

- nella fase di valutazione degli studi di fattibilità, prima dell'inserimento delle infrastrutture nel programma;
- nella fase istruttoria, dopo l'inserimento delle infrastrutture nel programma, quale organismo di supporto tecnico, su richiesta del Ministero delle infrastrutture (ruolo attualmente già previsto);
- nelle fasi di approvazione dei progetti, quale organismo di supporto tecnico del CIPE.

2) GLI EMENDAMENTI RIGUARDANTI LE INFRASTRUTTURE ORDINARIE

La prima proposta dell'UTFP è finalizzata alla sostituzione dei termini del 30 giugno e del 31

dicembre per la presentazione delle proposte da parte dei privati promotori con un unico termine decorrente dalla data di pubblicazione dell'avviso indicativo.

L'emendamento proposto mirava a risolvere alcuni problemi verificatisi nella prassi relativamente alla presentazione delle proposte per la realizzazione di interventi con capitali privati entro i termini indicati nell'articolo 153, comma 1, del 30 giugno e 31 dicembre, quest'ultimo considerato quale termine di proroga nel caso in cui entro la prima scadenza non siano state presentate proposte per il medesimo intervento.

Occorre, infatti, considerare che la proroga del termine di deliberazione del bilancio di previsione degli enti pubblici, ad opera di leggi che, a partire dal 2004, vengono riproposte annualmente, in molti casi non consentiva il contemporaneo rispetto, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, delle disposizioni dei commi 1 e 3 dell'art. 153 del d.lgs. 163/06. Tali commi rispettivamente prevedevano il 30 giugno quale scadenza per la presentazione delle proposte e l'obbligatorietà della pubblicazione dell'avviso indicativo – entro venti giorni dall'avvenuta approvazione del programma triennale (documento allegato al bilancio di previsione) - per almeno sessanta giorni consecutivi.

Considerata l'introduzione dell'avviso indicativo ad opera della legge 166/2002 e la successiva integrazione dei contenuti con la legge comunitaria per il 2004 (legge n. 62/2005), tali problemi attuativi potevano essere superati prevedendo un termine di scadenza per la presentazione delle proposte che decorresse dalla data di pubblicazione dell'avviso indicativo.

L'emendamento proposto ha previsto un termine fisso di 180 giorni decorrente dalla data di pubblicazione dell'avviso indicativo per la presentazione delle proposte. Tale emendamento si inseriva nell'ambito della medesima ratio della norma vigente: prevedere sei mesi di tempo dall'approvazione originaria dei programmi triennali (31 dicembre di ogni anno) per la predisposizione e presentazione delle proposte.

Non appariva più necessaria la previsione di un termine di proroga nel caso in cui nessuna proposta venisse presentata entro il primo termine per il medesimo intervento poiché sei mesi effettivi decorrenti dalla pubblicazione dell'avviso apparivano congrui per sollecitare il mercato, nel rispetto dei principi a tutela della concorrenza.

La seconda proposta di emendamento presentata dall'UTFP ha riguardato ancora le infrastrutture strategiche ed è stata finalizzata alla soppressione dell'articolo 175, comma 2, secondo il quale "E' comunque facoltà del promotore presentare proposta per opere per le quali non sia stato pubblicato l'avviso nei termini di cui all'articolo 153".

L'emendamento proponeva di abrogare la possibilità di deroga agli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 153, c. 3, relativamente alle modalità di presentazione delle proposte per la realizzazione di infrastrutture strategiche secondo il procedimento del promotore.

Tale deroga era in palese contrasto con i principi di trasparenza, pubblicità, par condicio, proporzionalità, non discriminazione ed imparzialità, posti dal diritto comunitario e nazionale a tutela della concorrenza.

L'articolo 153, c. 3, infatti, è stato modificato dalla legge comunitaria per il 2004 (legge n. 62/2005), in risposta alla procedura di infrazione n. 2182/2001 avviata dalla Commissione Europea in relazione ad alcuni aspetti anticoncorrenziali presenti nel procedimento del promotore.

Non appariva sufficiente a garantire gli obblighi comunitari e nazionali a tutela della concorrenza, la previsione di cui al comma 1, dell'articolo de quo, ovvero la sola pubblicazione della lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte dei promotori sul sito informatico di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20, e nelle Gazzette Ufficiali italiana e comunitaria.

La pubblicazione della mera lista, infatti, non contenendo le indicazioni minime circa i tempi, le modalità ed i contenuti dell'avviso di cui al citato art. 153, c. 3 - necessarie per una corretta sollecitazione del mercato - non assicurava al settore delle infrastrutture strategiche una reale concorrenza tra gli operatori del mercato nazionale ed internazionale.

5.1.5.2. Partecipazione agli iter di formazione legislativa in materia di PPP

Nel corso delle audizioni informali previste nella precedente legislatura presso la VIII Commissione (Ambiente, Territorio e lavori Pubblici) della Camera relativamente ad alcune proposte di legge in materia di PPP (A.C. 170, 171 e 2822), l'UTFP ha redatto un documento *ad hoc* contenente puntuali osservazioni sulle singole proposte.

Le proposte di legge all'esame della Commissione prevedevano modifiche alla disciplina dettata dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (il Codice) con riferimento agli istituti attraverso i quali si realizza l'intervento di soggetti privati nella realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Più in particolare le proposte AC n. 170 e AC n. 171, presentate il 28 aprile 2006 ed aventi ad oggetto, rispettivamente, *“Disposizioni per la riforma organica della finanza di progetto”* e *“Modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, in materia di lavori pubblici”*, recavano una disciplina organica della materia del Partenariato Pubblico Privato (PPP). La proposta più recente, AC n. 2822, del 21 giugno 2007, recava, invece, *“Modifiche al codice di cui al d.lgs. n. 12 aprile 2006, n. 163 per l'accelerazione e la semplificazione delle procedure relative all'intervento di soggetti privati nella realizzazione di opere pubbliche ”*

Le citate proposte interessavano le principali figure di PPP contrattuale attualmente disciplinate dal Codice (concessione di costruzione e gestione ad iniziativa pubblica o privata, contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, concessione di servizi), tuttavia non prendevano in considerazione le procedure di affidamento delle infrastrutture strategiche, disciplinate agli artt. 162 e ss. del Codice medesimo.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'UTFP nel corso dello svolgimento dei propri compiti istituzionali, ed in particolar modo dell'attività di assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici, sono emersi vari ostacoli al corretto sviluppo delle diverse forme di PPP nel nostro Paese, anche in considerazione di determinate caratteristiche della normativa di settore.

L'UTFP, inoltre, ha presentato osservazioni sullo schema di decreto legislativo recante *“Ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a norma dell'art. 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62”* (c.d. terzo decreto correttivo del Codice dei contratti).

In particolare, in riferimento a tale schema di decreto legislativo, l'UTFP ha richiesto – per quanto di propria competenza - relativamente alla parte che modifica gli articoli 153, 154 e 155 del d.lgs. 163/2006, l'inserimento di una serie di emendamenti.

Entrambe queste attività non hanno avuto seguito a causa dello scioglimento anticipato delle Camere e della conseguente fine della XV legislatura. Tuttavia si è ritenuto utile segnalarle atteso che le problematiche affrontate in tali documenti normativi, dovranno essere riprese dal legislatore. Secondo la maggior parte degli operatori del settore, infatti, appare necessario perseguire le finalità della semplificazione ed accelerazione del procedimento del promotore e di una modifica dello stesso conseguente all'intervenuta abrogazione del diritto di prelazione a favore del promotore ad opera del D. Lgs. 113/2007, così da rendere nuovamente interessante tale procedimento per gli operatori del settore.

5.2 L'attività di formazione

L'UTFP effettua attività di formazione su richiesta delle Pubbliche amministrazioni, anche in collaborazione con altri enti a ciò preposti quali il FORMEZ¹⁰.

In particolare, nel corso del 2007, in base alle esigenze manifestate dalle amministrazioni in ordine a contenuti e tempistica delle docenze/attività formative, l'UTFP ha predisposto moduli formativi di differente contenuto:

- modulo "*PPP: Rischi e rimedi contrattuali*", inserito nei corsi in materia di PPP tenuti presso le Regioni Marche, Campania, Valle d'Aosta, nell'ambito del "Progetto NUVAL" organizzato dal FORMEZ per la Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici. Il modulo, di carattere sperimentale, ha consentito di testare sul campo tale modalità formativa, al fine di verificare l'opportunità di replicarlo anche in altri contesti regionali;
- modulo "*Partenariati pubblico-Privati per la realizzazione di opere pubbliche*", diretto a funzionari e tecnici delle amministrazioni locali, volto a fornire una formazione di base in materia di strumenti di PPP. Tale modulo è stato presentato per la prima volta nel dicembre 2007 a Frosinone, nell'ambito di un progetto di formazione organizzato dalla Provincia di Frosinone in collaborazione con Ciociaria Sviluppo e diretto alle amministrazioni della provincia.

¹⁰ Il FORMEZ, Centro di Formazione e Studi, opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.3 La partecipazione a seminari e convegni

La partecipazione di rappresentanti dell'UTFP a convegni e seminari di rilevanza nazionale, con la presentazione di interventi e comunicazioni sull'attività istituzionale dell'UTFP ed in materia di PPP, oltre a determinare un sensibile impatto comunicativo nei confronti degli operatori del settore, ha consentito l'instaurarsi di contatti che hanno contribuito all'avvio di fattivi rapporti di collaborazione ed allo scambio di esperienze e conoscenze.

Gli eventi più significativi ai quali ha partecipato l'UTFP sono indicati nella tabella a pagina seguente.

5.4 L'attività di comunicazione

L'attività di comunicazione esterna svolta dall'UTFP è rivolta sia alle Amministrazioni (locali e centrali) sia a tutti gli operatori del settore a vario titolo interessati alla tematica del PPP e della finanza di progetto (banche, imprese, ecc.).

Nel corso del 2007 numerose novità hanno caratterizzato l'attività di comunicazione esterna, che si è sviluppata - oltre che tramite l'organizzazione di corsi di formazione e la partecipazione a convegni e seminari (cfr. precedenti paragrafi 4.2 e 4.3) - attraverso:

- la predisposizione di una nuova struttura del sito *web* aggiornata e agevolmente navigabile;
- l'avvio delle attività finalizzate alla redazione di una *newsletter* dal nome "UTFP news".

5.4.1. Sito *web* – www.utfp.it

La fase iniziale di realizzazione del sito *web* mirava soprattutto, come obiettivo prioritario, a soddisfare le esigenze di diffusione di materiale informativo al fine di coinvolgere e stimolare gli utenti. Considerato l'attuale stato di avanzamento delle attività, a questi primi obiettivi, si è affiancata anche l'opportunità di realizzare una comunicazione più efficace e immediata e, soprattutto, una navigazione più intuitiva nella ricerca di documenti. A questi obiettivi si è aggiunta anche la necessità, visto il forte interesse al livello internazionale e lo sviluppo di progetti di cooperazione bilaterali con altri Paesi membri UE, di predisporre la versione del sito *web* in lingua inglese.

Figura 6 – Partecipazione a convegni e seminari

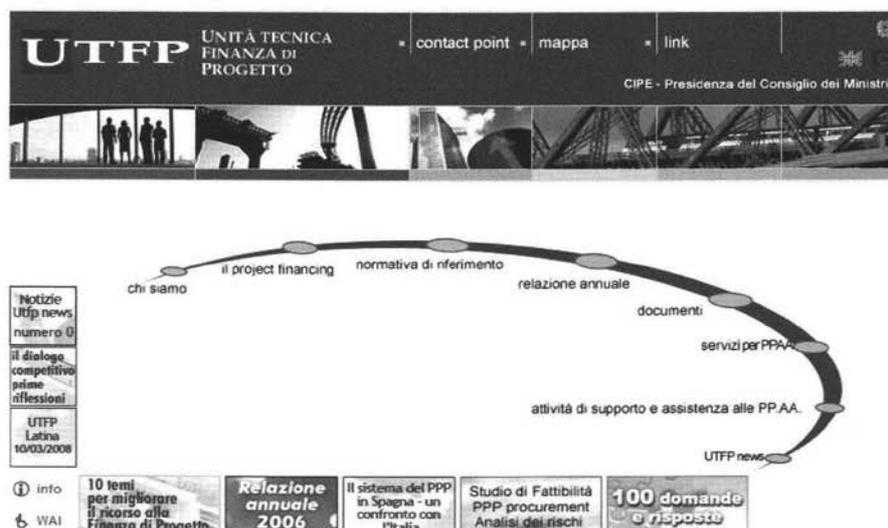
ENTE ORGANIZZATORE	CONVEGNO/SEMINARIO	INTERVENTO	DATA
Business International	La nuova disciplina delle concessioni alla luce del Codice degli appalti	Concessioni di LL.PP. per le infrastrutture strategiche e dialogo competitivo	Roma - 26/02/2007
IGI (Istituto Grandi Infrastrutture)	Lavori pubblici tra riforma e controriforma	Promotore: procedimento ad iniziativa privata o pubblica?	Roma - 28/02/2007
Formez-ReteNUVV	Sviluppo del mercato dei PPP in Italia	L'evoluzione del PPP in Italia: punti critici e proposte	Roma - 14/03/2007
Università di Siena	Le Gare Pubbliche - Fortuna ed evoluzione di un Modello	Le procedure di aggiudicazione nella finanza di progetto	Siena - 02/05/2007
Business International	Sustainable energy Forum: Le nuove frontiere della produzione di energia pulita	La finanza di progetto per la realizzazione e gestione di un parco eolico	Roma - 06/06/2007
SMI - Roma	Italian PPP Forum	Strategies and instruments for PPP development	Roma - 26/09/2007
Business International	La Riforma degli Appalti Pubblici alla luce dei due Decreti correttivi	L'istituto del PF e PPP: evoluzione normativa nazionale ed internazionale	Roma - 27/09/2007
AREL	P.P.P.: condizioni giuridico-economiche ed esperienze comparate	Finanziamento di grandi opere.	Roma - 27/09/2007
Business International	La Riforma degli Appalti Pubblici alla luce dei due Decreti correttivi	L'evoluzione del <i>Project financing</i> e del PPP nel contesto normativo nazionale ed internazionale	Roma - 27/09/2007
Accademia Nazionale di Medicina- Regione Abruzzo	Percorsi alternativi per il reperimento di fonti di finanziamento di grandi opere in Sanità	Alternativa al finanziamento pubblico: il partenariato pubblico privato	Pescara - 12/10/2007
Ministero infrastrutture	Conferenza nazionale opere pubbliche, sviluppo, trasparenza, tutela del lavoro	Il PPP: dall'infrastruttura al servizio	Roma - 19/10/2007
Provincia di Pisa - UPI - Regione Toscana	I distretti produttivi italiani: energia e sicurezza	Il ricorso alla Finanza di Progetto nei progetti di generazione da fonti rinnovabili	Pisa - 21/11/2007
Università di Lecce	Convegno/seminario PF per l'ordine dei dottori commercialisti	Modelli e strategie per lo sviluppo del PPP	Lecce - 29/11/2007
Economist Conference	Infrastrutture 2007 Prospettive di sviluppo e nuovi modelli di investimento	Investimenti e contenimento della spesa pubblica: il ruolo del <i>Project Financing</i> e del PPP	Roma - 27/11/2007
Università di Roma Tor Vergata - Facoltà di Economia	XVI International Tor Vergata Conference on Banking and Finance	Tavola rotonda "Stato e prospettive del PF in Italia"	Roma - 06/12/2007
ARES	Percorsi alternativi al finanziamento di grandi opere in sanità	Percorsi alternativi al finanziamento di grandi opere in sanità	Bari - 10/12/2007
Salone dell' outsourcing - Servizi alle imprese e alla P.A.	PPP e servizi: il ruolo della finanza e del credito per lo sviluppo competitivo dell'outsourcing	Partenariato Pubblico-Privato: leva strategica per l'outsourcing dei servizi	Roma - 13/12/2007

Nel corso del 2007 è nata, pertanto, l'esigenza di ristrutturare il sito web dell'UTFP in tale direzione. La sua riorganizzazione, preservandone modalità e caratteristiche proprie di uno spazio istituzionale, è prevista per gli inizi del 2008.

Lo spazio web ridisegnato prevede otto aree principali che, a loro volta, permettono l'accesso ad ulteriori contenuti, in una logica dinamica e di continuo aggiornamento:

- Chi siamo : informazioni istituzionali sull'UTFP;
- Il PPP e il Project Finance: informazioni di carattere generale sul PPP e sul PF;
- Normativa e Giurisprudenza: informazioni su normativa nazionale e comunitaria generale e di settore, su disegni di legge e una raccolta delle principali sentenze giurisprudenziali;
- Relazione Annuale: raccolta delle relazioni annuali dell'UTFP;
- Documenti: sezione dedicata al download di documenti divisa in tre sottocategorie - i) materiali UTFP, ii) articoli e iii) contributi tematici;
- Attività di supporto e assistenza alle PA: informazioni sull'attività che l'UTFP svolge per le Amministrazioni;
- Convegni e Seminari: sezione dedicata al download delle presentazioni dell'UTFP relative agli interventi ai convegni dove l'UTFP è chiamata a partecipare in qualità di relatore e ai seminari organizzati dall'UTFP per le Amministrazioni;
- UTFP news: newsletter a cura dell'UTFP sul PPP e il Project Finance.

Figura 7 – Sito web UTFP - www.utfp.it



La barra di applicazione e i *banner*, presenti sulla *home page*, permettono di accedere alle ultime novità del sito web in tema di documenti, *newsletter* e seminari organizzati dall'UTFP ed infine alla sezione in lingua inglese.

L'utilizzo dei *banner* permette di mettere in evidenza la documentazione più attuale che resta per alcuni mesi all'attenzione degli utenti per poi essere spostata nell'area di competenza interna del sito web. Tra i *banner* sono inseriti i materiali UTFP più recenti.

Occorre precisare che il principale elemento di novità risiede nell'organizzazione dello spazio web dedicato al *download* dei documenti. In tale sezione la nuova organizzazione strutturale ha permesso una navigazione più agevole e una ricerca dei documenti più immediata. La nuova suddivisione delle sottocategorie interne è strutturata nel seguente modo:

- materiali UTFP : documenti predisposti direttamente dall'UTFP;
- articoli : articoli predisposti dai componenti dell'UTFP e pubblicati su riviste specializzate;
- contributi tematici : contributi sul PPP e il PF predisposti dai componenti dell'UTFP e da chi a vario titolo ha collaborato con l'UTFP.

Da ognuna di queste sezioni, l'utente può procedere al libero *download* dei documenti.

Particolare attenzione è stata dedicata anche allo sviluppo di contenuti per l'area in lingua Inglese del sito web. Lo sviluppo crescente delle relazioni internazionali intraprese dall'UTFP ha portato alla predisposizione di una navigazione interamente in lingua inglese. Tra i documenti liberamente "scaricabili" di maggiore interesse si evidenzia la presentazione dei compiti e delle funzioni che svolge l'UTFP nonché il documento "*UTFP: 100 questions and answers*".

5.4.2. UTFP news – La newsletter dell'UTFP sul PPP e la finanza di progetto

UTFP news nasce dall'esigenza di dare un'informazione periodica ai visitatori del sito web sulle attività che svolge la struttura a livello istituzionale e dall'esigenza di mettere a disposizione una serie di approfondimenti e articoli tematici tali da caratterizzarla come *newsletter* di taglio editoriale.

L'obiettivo di *UTFP news* è fare promozione in maniera diretta dell'attività che l'UTFP svolge per le Amministrazioni mettendo a disposizione, in ogni numero, una serie di approfondimenti su tematiche strettamente connesse con il PPP e la finanza di progetto. In particolare, verranno proposti, pertanto, spunti di riflessioni su argomenti di carattere giuridico ed economico-finanziario al fine di informare le amministrazioni in merito a:

- nuovi sviluppi del mercato;
- nuovi settori di applicazione;
- nuove tecniche di analisi e valutazione economico finanziaria;
- strumenti giuridici da utilizzare per implementare il PPP al livello locale.

Figura 8 – Anteprima di UTFP news n.0

UTFP news

UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO
CIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri

Gennaio - Marzo 2008 I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza Numero 0

Presentazione

Ho il piacere di presentare il numero ZERO di UTFP news, trimestrale dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto. L'idea di questa pubblicazione è nata nel corso delle riunioni interne all'UTFP, con l'obiettivo di diffondere ulteriormente, ad un più vasto pubblico, la cultura del Partenariato Pubblico Privato. Gli articoli, le notizie flash, le informazioni di interesse su progetti realizzati in PPP, ove l'UTFP abbia apportato supporto e assistenza, la segnalazione di progetti sviluppati all'estero ed i metodi utilizzati per portarli a buon fine, i pareri dei Componenti dell'Unità Tecnica, tutto ciò sarà parte integrante di questo lavoro collettivo. L'Italia pur progredendo nell'utilizzo delle tecniche di finanza di progetto e nello sviluppo di progetti in Partenariato Pubblico Privato, è ancora lontana dai dati che ci giungono dalla Gran Bretagna, che da sola conta per il 57% dei progetti in PPP (di dimensioni superiori a Euro 10.000.000) realizzati in Europa. Spagna e Portogallo seguono, rispettivamente con percentuali del 12% e del 6% (dati 2006).

La necessità di offrire al nostro Paese infrastrutture più moderne ed adeguate, le esigenze legate al debito pubblico, depongono a favore di un approfondimento rapido e costruttivo delle tematiche del Partenariato Pubblico Privato, gli spazi ci sono per uno sviluppo importante. L'Unità Tecnica Finanza di Progetto, delegata ad accompagnare la Pubblica Amministrazione su questa strada, desidera contribuire anche con questo nuovo strumento alla diffusione delle idee alla conoscenza delle "best practices" internazionali, a far conoscere i successi che anche in Italia sono stati raggiunti.

Manfredo Paulucci di Calboli
Coordinatore UTFP

NEWS

Pubblicazione "UTFP: 100 domande e risposte"

Giulio

L'attenzione crescente in questi ultimi anni alle operazioni di Partenariato Pubblico Privato rende necessaria una maggiore chiarezza nella definizione degli strumenti di PPP, e la diffusione di una corretta terminologia al fine di diffondere un linguaggio comune ed omogeneo sulla materia.

A tale scopo l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha recentemente pubblicato un documento di ausilio per le amministrazioni pubbliche e non solo dal titolo "UTFP:100 domande e risposte".

L'intento di predisporre il documento nasce dalla necessità di realizzare uno strumento di facile consultazione, semplice e agevole, rivolto a tutte le amministrazioni della Pubblica Amministrazione e ad altri operatori. Si è voluto inoltre soddisfare l'esigenza

UTFP news – Numero 0 – Pagina 1

Il presente documento di proprietà UTFP-CIPE-Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto.

Tale attività completa le iniziative di promozione che l'UTFP deve svolgere nel rispetto dei compiti assegnati dalla legge istitutiva, al fine di incentivare l'utilizzo di modelli di PPP per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità. UTFP news avrà cadenza trimestrale¹¹

¹¹ Il primo numero di UTFP news è uscito nel gennaio 2008.