

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXXV
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'UNITÀ TECNICA
FINANZA DI PROGETTO

(Anno 2007)

(Articolo 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144)

**Presentata dal Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri**

(MICCICHÈ)

Trasmessa alla Presidenza il 4 febbraio 2009

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
1. Introduzione	»	9
2. I compiti istituzionali e l'assetto organizzativo	»	10
2.1 I compiti istituzionali	»	10
2.2 L'organizzazione interna	»	14
3. Attività relativa ai progetti della legge obiettivo	»	15
3.1 L'attività svolta dall'UTFP	»	15
3.2 Localizzazione dei progetti	»	17
3.3 Settori di intervento	»	18
4. L'attività di assistenza alle pubbliche amministrazioni ..	»	20
4.1 Le iniziative oggetto dell'attività di assistenza	»	20
4.2 I destinatari dell'attività di assistenza	»	23
4.3 La localizzazione delle iniziative	»	24
4.4 Le procedure utilizzate	»	25
4.5 Le fasi di intervento	»	26
4.6 Oggetto dell'assistenza	»	27
4.7 I settori di appartenenza dei progetti	»	28
4.8 Considerazioni sull'attività di assistenza	»	29
5. L'attività di promozione	»	31
5.1 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida	»	31
5.1.1 UTFP: cento domande e risposte	»	31
5.1.2 Schema tipo di contratto di concessione di costruzione e gestione in sanità	»	32
5.1.3 Il sistema del Partenariato Pubblico-Privato in Spagna; confronto con l'Italia	»	36
5.1.4 La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità e Partenariato Pubblico Privato	»	37
5.1.5 Monitoraggio della legislazione	»	39

5.1.5.1	Proposte di modifiche/integrazioni al Codice dei contratti in materia di PPP .	Pag.	39
5.1.5.2	Partecipazione agli iter di formazione legislativa in materia di PPP	»	42
5.2	L'attività di formazione	»	43
5.3	La partecipazione a seminari e convegni	»	44
5.4	L'attività di comunicazione	»	44
5.4.1	Sito web – www.utfp.it	»	44
5.4.2	UTFP news – La newsletter dell'UTFP sul PPP e la finanza di progetto	»	47
6.	I rapporti istituzionali con enti e associazioni e le attività connesse	»	49
6.1	Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche Comunitarie	»	49
6.2	Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo	»	49
6.3	Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro - Direzione Gestione del Debito Pubblico	»	50
6.4	Ministero dell'Ambiente	»	51
6.5	Ministero della Salute	»	52
6.6	Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici	»	52
6.7	Osservatorio Torino – Lione	»	53
6.8	Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	»	55
6.9	Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale	»	55
6.10	Automobile Club Italia	»	56
7.	Le relazioni internazionali	»	58
7.1	Partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali	»	58
7.1.1	European PPP Expertise Center	»	58
7.1.2	Informal PPP exchange	»	59
7.2	Partecipazione a progetti di gemellaggio amministrativo	»	60
7.3	Partecipazione ad eventi e convegni	»	61

PREMESSA

Il 2007 ha coinciso con un periodo di transizione per l' Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP).

La struttura opera dal gennaio 2007 all'interno del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il trasferimento alla Presidenza conferma il ruolo sempre più propulsivo attribuito all'Unità per lo sviluppo del Partenariato Pubblico Privato (PPP).

In virtù di tale accresciuta rilevanza strategica, l'UTFP è ora chiamata a esprimere le proprie valutazioni anche a livello di studio di fattibilità delle opere della legge obiettivo, nonché "monitorare" le operazioni in PPP in funzione della classificazione delle stesse dentro o fuori il bilancio pubblico nel rispetto delle regole imposte a livello comunitario da Eurostat.

L'attribuzione di nuovi compiti all'UTFP si inserisce in una serie di interventi legislativi volti a incentivare l'uso più ampio ed efficiente degli strumenti di PPP, come le modifiche al Codice dei Contratti pubblici volte a semplificare il procedimento del promotore per l'affidamento delle concessioni di costruzione e l'introduzione all'interno dello stesso Codice di nuove figure di partenariato quale il leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche.

Lo sviluppo del PPP resta una delle principali vie per far fronte, dati i limiti di spesa a carico del bilancio pubblico, a cospicui investimenti pubblici senza accrescere l'indebitamento.

Nonostante la maturata consapevolezza delle sue potenzialità, il ricorso al PPP continua a essere più lento rispetto agli altri Paesi. A fronte del numero di gare bandite, infatti, limitato è il numero delle opere aggiudicate ed in corso di esecuzione e gestione. Peraltro, proprio in relazione alla fase di gestione delle opere in concessione a privati le amministrazioni aggiudicatrici si rivelano carenti in rapporto all'esigenza di garantire efficaci attività di controllo e monitoraggio. Ciò impedisce di valutare l'efficienza e l'efficacia degli strumenti di PPP sia in termini di servizi resi alla collettività sia in termini di effettivo minor aggravio del bilancio pubblico.

La presente relazione dà conto di una serie di attività avviate nel corso del 2007, volte ad agevolare la diffusione delle migliori prassi nell'impostazione e attuazione di tali operazioni, in particolare nella prospettiva della possibilità di un uso più efficiente degli strumenti di PPP da parte del settore pubblico. In tal senso si segnala la prima stesura di un modello di concessione di costruzione e gestione di infrastrutture ospedaliere affidata con il procedimento del promotore, quale tentativo di favorire la adozione di regole e

comportamenti omogenei da parte degli operatori del settore specifico, attraverso la predisposizione di uno strumento standardizzato.

Tali attività hanno affiancato la tradizionale assistenza alle Pubbliche Amministrazioni, che ha avuto ad oggetto progetti anche di modesta entità, ma che hanno permesso di testare e diffondere la cultura del Partenariato e della Finanza di Progetto capillarmente anche presso Comuni ed Amministrazioni Regionali e Provinciali.

Particolare attenzione è stata posta, inoltre, all'attività di comunicazione dell'UTFP, quale ulteriore strumento di promozione di una cultura di PPP: in risposta alle crescenti richieste provenienti dal pubblico è stato avviato un processo di adeguamento del Sito www.utfp.it, attraverso l'inserimento di nuovi contenuti e si è dato inizio ad una serie di pubblicazioni volte a facilitare la conoscenza della materia del PPP a diversi livelli, quali "UTFP 100 domande e risposte" oppure l'interessante "Comparativo Italia - Spagna".

Nel corso del 2007 è stata altresì messa in cantiere una pubblicazione trimestrale dal titolo "UTFP News", che trova spazio anch'essa all'interno del sito dell'UTFP, il cui numero Zero è uscito a gennaio 2008 ed è attualmente giunta alla terza edizione.

Accanto alle citate novità l'attività di comunicazione dell'UTFP è stata svolta secondo le consuete modalità consistenti nella partecipazione a seminari e convegni, sia di carattere strettamente istituzionale sia a scopo formativo.

Tra le attività di maggiore rilievo, nel 2007, si segnalano, infine, le audizioni presso l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture e presso l'Osservatorio della Torino Lione, oltre alla firma di diversi accordi con soggetti operanti nel campo del PPP a livello istituzionale.

Per quanto concerne i rapporti a livello internazionale, una fattiva collaborazione con il Ministero per lo Sviluppo economico ha portato risultati di grande interesse e rilievo a livello internazionale permettendo un proficuo scambio di esperienze tra l'UTFP e le omologhe PPP task forces di Romania e Bulgaria.

Il 2007 ha inoltre visto proseguire il supporto dell'UTFP all'EPEC (European PPP Expertise Center) in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (BEI), con la DG TREN della Commissione europea, nonché con le principali Unità tecniche dedicate al PPP operanti nei Paesi membri dell'Unione Europea. I frutti di quest'ultima attività si raccoglieranno nel corso del 2008 e degli anni successivi.

Il 2008 vedrà certamente i risultati del lavoro svolto nel corso del 2007. I Componenti dell'UTFP sono oggi tra i maggiori esperti di Partenariato Pubblico Privato e Finanza di

Progetto reperibili nel nostro Paese, facendo dell'UTFP osservatore privilegiato ed attore protagonista al tempo stesso, cui compete la responsabilità di indicare alle competenti istanze le vie da seguire per individuare ed implementare le "best practices" nel campo del PPP, anche sull'esempio di esperienze positive riscontrate a livello internazionale.

Manfredo Paulucci de Calboli

Coordinatore - Unità tecnica Finanza di Progetto

PAGINA BIANCA

1 INTRODUZIONE

La presente Relazione illustra l'attività svolta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) nel 2007.

Il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 223, all'articolo 1, comma 2, ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze e strutture del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), tra cui l'UTFP.

Il processo di trasferimento si è completato nel corso del 2007, con il D.P.C.M. 31 gennaio 2007 recante "Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 10 del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2006, n.233".

Successivamente, a seguito dell'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento per la Programmazione ed il Coordinamento della Politica Economica (DIPE), ad opera del D.P.C.M. 21 giugno 2007, l'UTFP opera presso tale Dipartimento, allo scopo di garantire il supporto tecnico alle attività del CIPE.

L'attività dell'UTFP si è svolta nel corso del 2007 su tre principali linee di operatività:

- supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria di progetti previsti nel 1° Programma delle opere strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento;
- assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni, centrali, regionali e locali, su specifici progetti, su richiesta delle amministrazioni stesse;
- promozione dell'utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato, sia di tipo contrattuale che istituzionale per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

2 I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

2.1 I compiti istituzionali

Allo scopo di consentire un corretto inquadramento delle attività svolte dall'UTFP, si riportano al Riquadro seguente le norme istitutive e regolamentari che hanno definito nel tempo missione e compiti della struttura.

	I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP
<i>I compiti assegnati all'UTFP dalla legge istitutiva</i>	<p>L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati; ▪ fornire supporto: <ul style="list-style-type: none"> – alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica; – alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture; ▪ assistere le amministrazioni: <ul style="list-style-type: none"> – nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.¹; – nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato; – nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti. <p>Per il perseguimento di tali finalità istituzionali, l'UTFP, ai sensi dell'art. 3 della delibera CIPE 9 giugno 1999, n.80, recante il "Regolamento istitutivo dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; ▪ realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni; ▪ individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con

¹ Attualmente art. 154 del D. Lgs.12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"

	<p>ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo della tecnica della finanza di progetto da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità; ▪ supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE; ▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto; ▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP; ▪ sviluppo di forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).
<p><i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2001</i></p>	<p>L'UTFP, che esercita la propria attività nel quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici, presta la sua assistenza su richiesta delle amministrazioni interessate.</p> <p>L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UTFP da parte delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa, secondo modalità e parametri definiti successivamente dalla delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 57.</p> <p>La procedura di coinvolgimento obbligatoria dell'UTFP prevede che, in fase di pianificazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali siano tenute ad acquisire le valutazioni dell'UTFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nella fase di affidamento degli studi di fattibilità relativi ai progetti per la realizzazione di opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire che le stesse amministrazioni ritengano suscettibili di essere finanziate con ricorso a capitali privati; ▪ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità. <p>In fase di attuazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali sono tenute ad acquisire, per le iniziative d'investimento complessivo superiore ai 100 miliardi di lire, le valutazioni dell'UTFP con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94; ▪ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato; ▪ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.

<i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i>	L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: 1° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UTFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel 1° programma delle infrastrutture strategiche ² , al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.
<i>L'attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti</i>	L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190 ³ , recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti, possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UTFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge 388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.
<i>Il decreto di riorganizzazione</i>	<p>Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 23 maggio 2003, n 162, recante "Regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, ai sensi dell'art.2, comma 4, lettera c) del D.Lgs 20 agosto 2002, n. 190" prevede che le finalità e gli obiettivi dell'UTFP, nonché le modalità di raccordo della stessa con l'attività svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Infrastrutture S.p.A, siano determinati da delibere CIPE.</p> <p>Il decreto stabilisce inoltre che i programmi di lavoro e le modalità dell'organizzazione interna siano assicurati dal Sottosegretario di Stato incaricato delle funzioni di segretario del CIPE.</p>
<i>Il nuovo assetto organizzativo e funzionale</i>	<p>Il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 223, all'articolo 1, comma 2, ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze e strutture del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).</p> <p>Il trasferimento comprende tutte le strutture di supporto del CIPE con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale; in particolare, il Servizio Centrale di Segreteria, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto.</p> <p>Con successivo d.P.C.M. 31 gennaio 2007 recante "Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.1, co. 2 e 10, del d.l. 18 maggio 2006 n. 181, già citato, si è data attuazione concreta a tale operazione.</p>

² Approvato dalla stessa delibera 121/01 ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

³ Ora trasposto nell'articolo 161, comma 1 bis del D.lgs. 12 Aprile 2006, n.163

<p><i>Le disposizioni previste dal Codice dei contratti pubblici: la riorganizzazione</i></p>	<p>L'art. 161, comma 1 bis del D. Lgs. 12 aprile 2006, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori e forniture", così come modificato dall'art. 160 bis del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113, recante "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163" ha previsto che il Ministero delle Infrastrutture, per le attività istruttorie riguardanti i progetti relativi alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, di cui all'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n.443 possa richiedere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la collaborazione dell'UTFP.</p> <p>Il sopra citato articolo prevede altresì che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono riorganizzati i compiti, le attribuzioni, la composizione e le modalità di funzionamento dell'UTFP anche in deroga all'articolo 7 della legge 144/99. Dalla data di entrata in vigore del provvedimento di riordino e secondo le modalità nello stesso indicate si procede alla nomina, nel numero massimo di 15, dei nuovi componenti in sostituzione dei componenti in essere, i quali decadono alla stessa data.</p>
<p><i>Le disposizioni previste dal Codice dei contratti pubblici: i nuovi compiti dell'UTFP</i></p>	<p>L'art. 163, comma 4 c) del sopra citato D. Lgs. 12 aprile 2006 ha previsto che al fine di favorire il contenimento dei tempi necessari per il reperimento delle risorse relative al finanziamento delle opere strategiche e per la loro realizzazione, i soggetti aggiudicatori predispongono studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche da realizzare, secondo modelli definiti con delibera del CIPE, e acquisiscono sugli stessi le valutazioni dell'UTFP dirette a verificare, per le infrastrutture che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera stessa, le forme per il ricorso a capitali privati ed i presupposti per la concreta attuabilità.</p> <p>Lo stesso articolo prevede inoltre che per le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati il CIPE, ai fini delle proprie deliberazioni, acquisisca, comunque, le valutazioni dell'UTFP.</p>
<p><i>I compiti in materia di monitoraggio delle iniziative di PPP</i></p>	<p>L'art. 44, comma 1bis del D.L.31.12.2007, n. 248, convertito nella L.28.2.2008, n.31, dispone che, al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate da pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità Tecnica Finanza di Progetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri le informazioni relative a tali operazioni, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica.</p>

2.2 L'organizzazione interna

In seguito al passaggio dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'assetto organizzativo interno dell'UTFP non è mutato. Sono state introdotte nuove prassi di organizzazione interna che facilitano la comunicazione e lo scambio di informazioni sulle attività in corso all'interno della struttura e permettono un più agevole raccordo con gli altri organi ed uffici del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della politica economica della Presidenza.

Di particolare ausilio ai sopraindicati fini è stata la predisposizione di un documento che consente di prendere visione del complesso delle attività svolte dall'UTFP e della tempistica relativa anche al fine di poter valutare l'efficienza rispetto ad ogni singola attività e/o settore di attività.

Trattasi di un rapporto di riepilogo in forma sintetica delle attività dell'UTFP contenuto in un file *excel* accessibile a tutti i componenti dell'UTFP attraverso una cartella condivisa in rete.

Il documento è diviso in diverse sezioni ciascuna corrispondente a diverse attività, nello specifico: a) assistenza alle amministrazioni (tra le quali è compreso il Ministero delle infrastrutture per quanto concerne i progetti della Legge Obiettivo); b) partecipazione a seminari, convegni e altre attività di promozione e formazione; c) collaborazioni istituzionali; d) attività a livello internazionale; e) attività di studio, ricerca e pubblicazioni. Per ciascuna voce viene precisata l'amministrazione committente ovvero l'ente/i con cui viene svolta l'attività di collaborazione, il gruppo di lavoro interno, il progetto per il quale si richiede il supporto dell'UTFP, il momento di attivazione dell'UTFP, il tipo di attività richiesta, nonché le scadenze entro cui terminare l'attività. Il report, che contiene anche una sezione dedicata alle attività momentaneamente in sospenso per motivi attribuibili alle pubbliche amministrazioni richiedenti (indipendenti dall'UTFP) ed una relativa alle attività concluse, viene aggiornato settimanalmente, nel corso di apposita riunione (c.d. *dispatching* settimanale) del Coordinatore e dei componenti dell'UTFP, in cui ciascuno comunica lo stato delle attività che ha in carico, sono distribuiti i nuovi progetti oggetto di assistenza e formati i relativi gruppi di lavoro, nonché programmati gli impegni futuri.

3 ATTIVITÀ RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

3.1 L'attività svolta dall'UTFP

L'attività svolta dall'UTFP in merito alla valutazione dei progetti compresi nel 1° Programma delle Opere strategiche della Legge obiettivo⁴ - e successivi aggiornamenti - è stata effettuata, ai sensi dell'art. 2, comma 4 lettera c) del D. Lgs. 190/02 (oggi art. 163, comma 2, lett. f-bis) del Codice dei contratti pubblici), per il Ministero delle infrastrutture.

L'attività di valutazione si è focalizzata sull'analisi delle variabili economico-finanziarie dei progetti oggetto di istruttoria, al fine di:

- valutare la congruità del contributo a fondo perduto richiesto al CIPE dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge obiettivo in funzione delle possibilità di sfruttamento economico-gestionale dei progetti;
- suggerire forme alternative al contributo CIPE nei casi in cui il flusso di cassa del progetto si rivelasse sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o, in alternativa, a ricorrere a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP.

Dalle analisi effettuate dall'UTFP è stato possibile suggerire una riduzione della contribuzione CIPE nel rispetto della convenienza economica del progetto. A fronte di una riduzione del contributo CIPE è stata valutata la possibilità di attivare, per il finanziamento del progetto, forme di finanziamento bancarie, compatibilmente con la sostenibilità finanziaria del progetto stesso.

E' opportuno sottolineare che in alcune occasioni le valutazioni dell'UTFP sono state richieste in diverse fasi di avanzamento procedurale di un medesimo progetto (preliminare/definitivo).

Per quanto riguarda i progetti analizzati a livello di progettazione preliminare⁵, si ritiene auspicabile, ove ne ricorrano le condizioni economico-finanziarie, una ottimizzazione della contribuzione a valere su risorse CIPE a livello di progettazione definitiva.

Nel prossimo futuro è possibile prefigurare un ampliamento dell'attività dell'UTFP secondo quanto indicato dall'art. 161, comma 1 bis⁶, del decreto legislativo 163/2006 e ss.mm.ii., che

⁴ Legge 21 dicembre 2001, n.443 e delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121

⁵ In particolare i progetti P1 P2 P4 P7 e P8 indicati nella figura 1.

demanda alla stessa UTFP l'identificazione, sulla base di un apposito studio di fattibilità, dei progetti che prevedono il ricorso a capitali privati da inserire nel Programma delle infrastrutture strategiche. Tale tipo di attività dovrebbe consentire una maggiore qualificazione della spesa per investimenti, in quanto sarebbe possibile concepire sin dall'inizio progetti capaci di massimizzare il *Value for Money*.

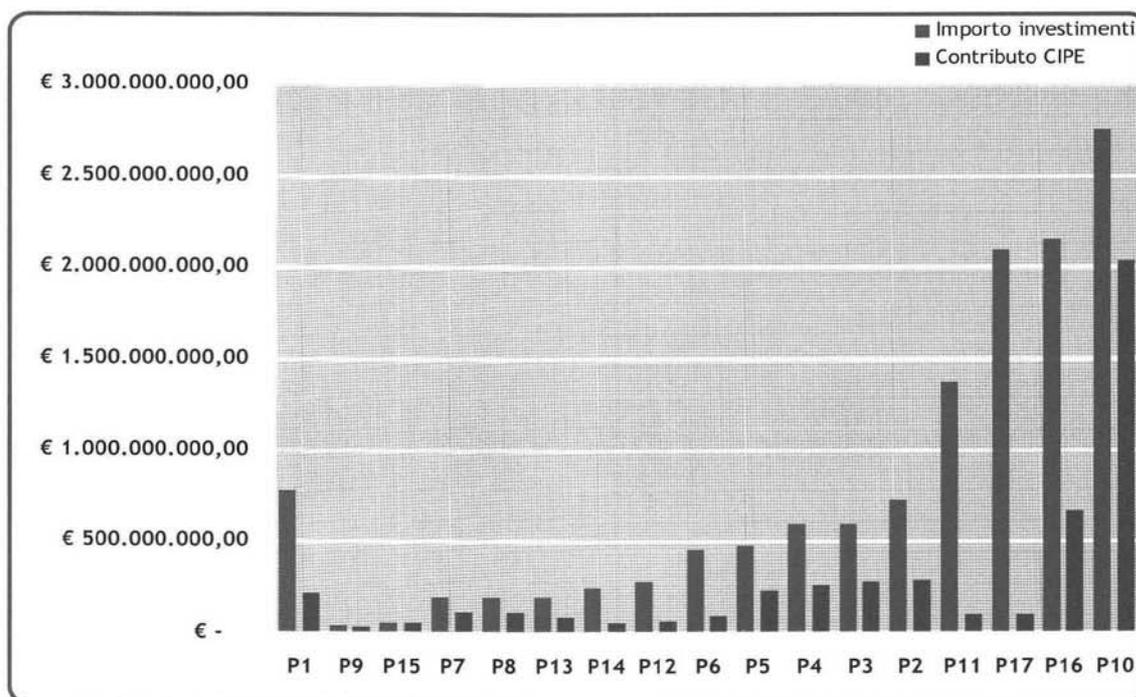
I progetti di Legge obiettivo analizzati dall'UTFP nel 2007 sono 17, per un importo globale di costo degli investimenti e di contributi pubblici assegnati dal CIPE rispettivamente pari a circa 13 e 5 miliardi di euro.

L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato alla tabella seguente. Nella tabella e nel grafico sono inoltre indicati gli importi dei progetti, nonché l'importo della contribuzione CIPE.

Figura 1 - Tabella Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP

N.	DENOMINAZIONE	SETTORE	IMPORTO INVESTIMENTO(€)	CONTRIBUZIONE CIPE(€)	AREA GEOGRAFICA
P 1	Linea M4 Milano	TPL	780.000.000	216.000.000	Nord
P 2	Linea M3 Milano	TPL	725.500.000	290.000.000	Nord
P 3	Metro Brescia	TPL	600.000.000	284.000.000	Nord
P 4	Linea M5 Milano prolungamento (Garibaldi - San Siro)	TPL	597.000.000	263.000.000	Nord
P 5	Metropolitana Milano linea 5	TPL	483.000.000	234.000.000	Nord
P 6	Prolungamento linea M2	TPL	460.000.000	95.000.000	Nord
P 7	Metropolitana Torino (prolungamento tratta 4)	TPL	193.000.000	116.000.000	Nord
P 8	Metrotranvia Milano-Seregno	TPL	194.000.000	116.842.000	Nord
P 9	Nodo d'interscambio Fiera - Parcheggio d'interscambio	TPL	16.363.636	9.000.000	Nord
P10	Metropolitana di Roma - Linea "C"	TPL	2.748.971.016	2.042.218.000	Centro
P11	Metropolitana Napoli linea 1 "Dante - Garibaldi - Centro Direzionale"	TPL	1.375.000.000	100.000.000	Sud e Isole
P12	Adeguamento Interporto Livorno Guasticce	Porti	285.000.000	26.000.000	Centro
P13	Porto di Civitavecchia (I lotto)	Porti	194.000.000	45.000.000	Centro
P14	Diga di Chiauci	Idrico	250.000.000	25.000.000	Sud e Isole
P15	Lavori di completamento funzionale e colleg. dei distretti irrigui Schema idrico n.39	Idrico	55.125.000	55.125.000	Sud e Isole
P16	Quadrilatero Marche-Umbria	Strade	2.156.000.000	673.000.000	Centro
P17	Prolungamento linea ferroviaria pontremolese	Ferrovie	2.100.000.000	100.000.000	Nord
TOTALE			13.212.959.652	4.690.185.000	

⁶ Introdotta dal D.lgs n.113/2007

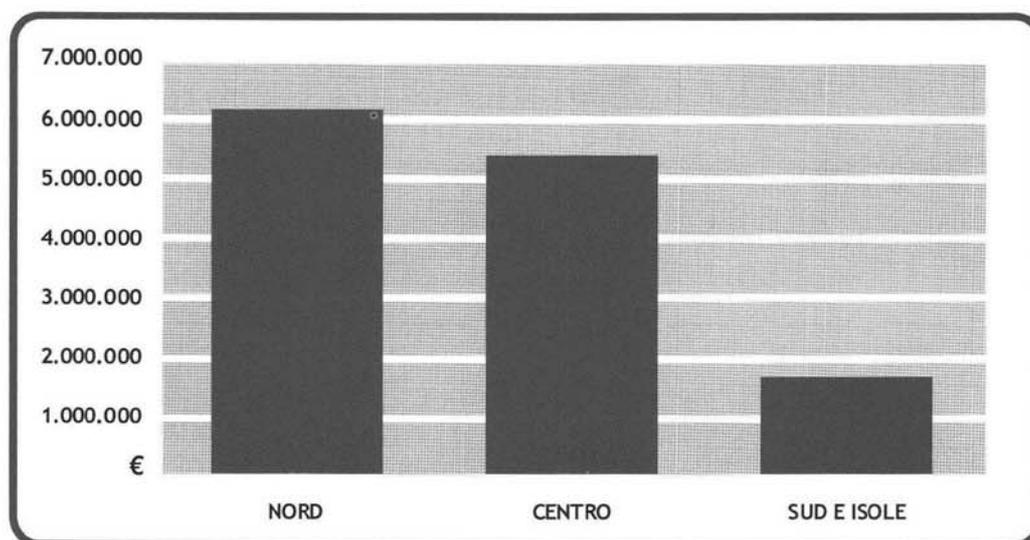
Grafico 1 - Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP

3.2 Localizzazione dei progetti

Per quanto concerne l'area geografica di riferimento, 11 progetti sono stati presentati da amministrazioni del Nord, 3 progetti da amministrazioni del Centro e 3 progetti dal sud.

Figura 2 – Tabella Ripartizione geografica Progetti Legge Obiettivo valutati da UTFP

AREA GEOGRAFICA	IMPORTO INVESTIMENTO (€)
NORD	€ 6.178.500.000
CENTRO	€ 5.383.971.016
SUD	€ 1.680.125.000
Totale	€ 13.242.596.016

Grafico 2 – Ripartizione geografica Progetti Legge Obiettivo valutati da UTFP

3.3 Settori di intervento

I progetti sottoposti all'UTFP hanno riguardato interventi nei settori idrico, del trasporto pubblico locale (metropolitane), viario e ferroviario.

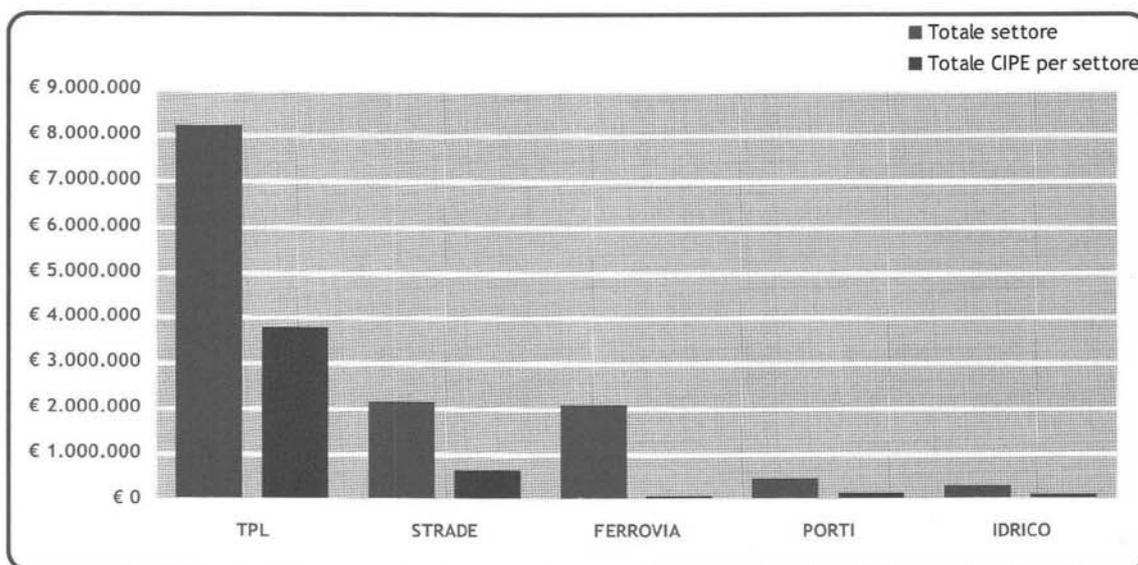
Nel 2007 si è intensificata l'attività sul trasporto pubblico locale ed in particolare sul settore delle metropolitane, dove sono stati concessi contributi pubblici pari a circa 3,7 miliardi di euro nel chiaro obiettivo di recuperare il *gap* competitivo ed infrastrutturale con le principali città europee. Dal punto di vista strategico è opportuno sottolineare la concessione di contributi a favore di diverse tratte del sistema metropolitano milanese per un importo pari a circa 3 miliardi di euro, condizione necessaria per consentire una buona riuscita dell'evento "Expo 2015".

Dai dati disponibili è possibile tracciare anche la composizione settoriale della contribuzione CIPE come raffigurato nella tabelle seguente.

Figura 3 – Tabella Contribuzione CIPE per settore

SETTORE	TOTALE PER SETTORE(€)	CONTRIBUZIONE CIPE(€)
TPL	8.202.471.016	3.796.060.000
STRADE	2.156.000.000	673.000.000
FERROVIA	2.100.000.000	100.000.000
PORTI	479.000.000	151.000.000
IDRICO	305.125.000	110.125.000
TOTALE	13.242.596.016	4.830.185.000

Grafico 3 – Contribuzione CIPE per settore



4 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

4.1 Le iniziative oggetto dell'attività di assistenza

Nel corso del 2007 l'UTFP ha assistito 53 pubbliche amministrazioni in merito a 61 progetti, il cui elenco è riportato alla tabella seguente.

Figura 4 – Tabella Iniziative oggetto dell'Attività di Assistenza UTFP nel 2007

REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
PIEMONTE	Comune di Arola	Energia	Realizzazione e gestione impianto di distribuzione gas GPL	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
PIEMONTE	Comune di Arquata Scrivia	Altro	Quesito giuridico a carattere generale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
LOMBARDIA	Ministero della Salute	Edilizia sanitaria	Ristrutturazione e riqualificazione dell'A.O. Spedali Civili di Brescia	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
LOMBARDIA	Azienda Ospedaliera Niguarda Ca' Granda	Edilizia sanitaria	Realizzazione ospedale in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
TRENTINO ALTO ADIGE	Comune Rovereto (TN)	Edilizia sociale e pubblica	Ampliamento, ristrutturazione e gestione centro natatori	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di gara
VENETO	PCM - Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione nuovo palazzo del cinema - Valorizzazione ex ospedale al mare - VENEZIA	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
VENETO	Comune di Pedavena	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione urbana	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
VENETO	ULSS 12 VENEZIA	Edilizia sanitaria	Realizzazione Centro Terapia Protonica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
LIGURIA	AMI (Azienda Mobilità e Infrastrutture di Genova S.p.A.)	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione e gestione di un complesso industriale nell'area di Campi in Genova	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
EMILIA ROMAGNA	Comune Ferrara	Parcheggi	Ristrutturazione parcheggio multipiano e riqualificazione urbana P.zza Cortevicchia con realizzo edificio uso commerciale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
EMILIA ROMAGNA	Comune di Pavullo nel Frignano	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione di un Polo scolastico utilizzando la F. di P.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
EMILIA ROMAGNA	Comune di Ravenna	Trasporti	Realizzazione collegamento strade statali 67 e 309 in corrispondenza Canale Candiano	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione nuovo parco della musica - FIRENZE	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Regione Toscana	Edilizia sanitaria	Realizzazione ospedali toscani	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE SEDE OPERE	P. A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
TOSCANA	Regione Toscana	Trasporti	Realizzazione bretella autostradale in P.F.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
TOSCANA	Comune Montepulciano (SI)	Parcheggi	Realizzazione parcheggi, Impianti Sportivi, Campeggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
TOSCANA	Comune di Pisa	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione canile, cimitero ed inceneritore per animali	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
TOSCANA	Comune di Pisa	Parcheggi	Realizzazione di un parcheggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
TOSCANA	Comune di San Casciano in Val di Pesa	Parcheggi	Realizzazione di un parcheggio pubblico e strutture di uso diverso	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
TOSCANA	Azienda USL11 Empoli	Edilizia sanitaria	Completamento ospedale di Empoli	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
TOSCANA	Comunità montana del Mugello	Energia	Riqualificazione e risparmio energetico su immobili ed impianti pubblici	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Autorità Portuale Livorno	Trasporti	Progetto Nuova darsena Europa	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
UMBRIA	Comune di Bastia Umbra	Edilizia sociale e pubblica	Palazzetto dello sport ed impianto di cogenerazione di energia termica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
MARCHE	Città di Fermo	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione proprietà Montevermine	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
MARCHE	Città di Fermo	Edilizia sociale e pubblica	Progettazione, realizzazione e gestione dell'Hotel Casina delle Rose e Palazzo Trevisani	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
LAZIO	PCM - Presidenza del Consiglio dei Ministri	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione città della scienza - ROMA	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Guardia di Finanza	Edilizia sociale e pubblica	Valutazione della fattibilità in PPP del progetto sotto il profilo giuridico ed economico.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Antrodoco	Edilizia sanitaria	Residenza sanitaria assistita	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Capranica Prenestina	Energia	Realizzazione parco eolico	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune di Gallese	Edilizia sociale e pubblica	Intervento di Riqualificazione urbana in PF	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
LAZIO	Comune Roma	Trasporti	Metropolitana linea D	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CAMPANIA	Comune di Ariano Irpino	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione cimitero comunale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CAMPANIA	Comune di Quartuccio	Energia	Rete distribuzione gas in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CAMPANIA	Comune di San Giorgio a Cremano	Edilizia sociale e pubblica	progetto di verde pubblico attrezzato e struttura sociale	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

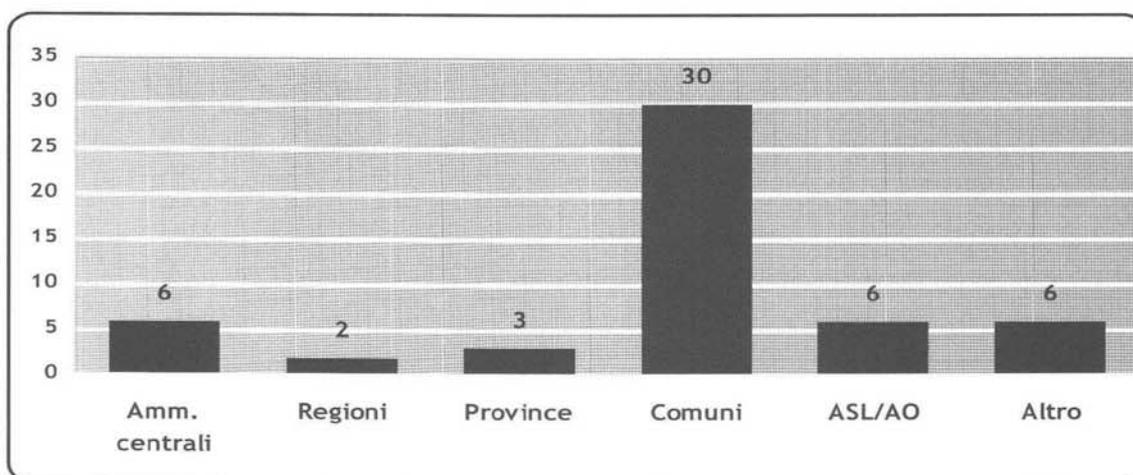
REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
CAMPANIA	Città di Vico Equense	Edilizia sociale e pubblica	Ampliamento cimitero comunale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CAMPANIA	Bagnoli Futura SpA	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione ex area industriale di Napoli mediante PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CAMPANIA	Interporto di Battipaglia SPA	Trasporti	Infrastrutture logistiche dell'interporto di Battipaglia	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PUGLIA	Comune Bitritto (BA)	Energia	P.F. per interventi su impianti di illuminazione pubblica.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
CALABRIA	Comune di Dipignano	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione sala multifunzionale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Lamezia Terme	Trasporti	Porticciolo turistico	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Rocca Imperiale	Energia	Realizzazione impianto distribuzione gas metano frazione marina di Rocca Imperiale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CALABRIA	Comune di Villapiana	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione e ampliamento di impianti sportivi e turistici in PF	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Provincia regionale di Palermo	Edilizia sociale e pubblica	Edilizia scolastica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
SICILIA	Provincia di Siracusa	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione di un istituto scolastico alberghiero con annessa struttura alberghiera	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Provincia di Siracusa	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione urbana - realizzazione autodromo	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Provincia di Siracusa	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione centro direzionale delle A.s.l.della provincia di Ragusa	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune Canicatti	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per ammodernamento e gestione impianto integrato illuminazione pubblica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Comune di Castelvetro	Altro	Quesito giuridico a carattere generale	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune di Gravina di Catania	Altro	Quesito giuridico a carattere generale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
SICILIA	Comune Palermo	Parcheggi	Parcheggio - 3 Parcheggi - (Via Generale De Maria, P.zza Alcide De Gasperi, Via Belgio)	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Comune Palermo	Edilizia sociale e pubblica	Impianti sportivi e strutture all'interno della Favorita	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SICILIA	Azienda Ospedaliera Cannizzaro	Edilizia sanitaria	Realizzazione di un Centro di Protonterapia e Adroterapia	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento

REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
SARDEGNA	Ministero Pubblica Istruzione	Energia	Progetto risparmio energetico - fotovoltaico in Sardegna	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Regione Sardegna	Edilizia sanitaria	Richiesta assistenza per procedure PPP nel settore ospedaliero	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SARDEGNA	Regione Sardegna	Energia	termovalorizzatore di Ottana	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SARDEGNA	Provincia dell'Ogliastra	Edilizia sociale e pubblica	Ristrutturazione e ampliamento Istituto Alberghiero e Ristorazione (IPSAR)	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
SARDEGNA	Comune di Alghero	Parcheggi	realizzazione di un parcheggio interrato in p.zza della Mercede	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
SARDEGNA	Azienda Sanitaria Locale di Cagliari	Edilizia sanitaria	Realizzazione nuovo ospedale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
SARDEGNA	ASL Sassari	Edilizia sanitaria	Realizzazione nuovo ospedale Sassari	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione della proposta
N.D.	Ministero Giustizia - Dip. Amm. penitenziaria	Energia	Produzione e risparmio energetico per strutture penitenziarie	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
N.D.	Ministero della Difesa	Edilizia sociale e pubblica	Alloggi militari e Fotovoltaico	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento

4.2 I destinatari dell'attività di assistenza

I destinatari dell'assistenza sono rappresentati per il 72 per cento da amministrazioni locali (in totale 39, delle quali 30 comuni, 3 province e 6 enti pubblici), per l' 11 per cento da Amministrazioni centrali (6), per l'11 per cento da Aziende Sanitarie Locali e/o Aziende ospedaliere (6) e, per il restante 4 per cento, da amministrazioni regionali (2).

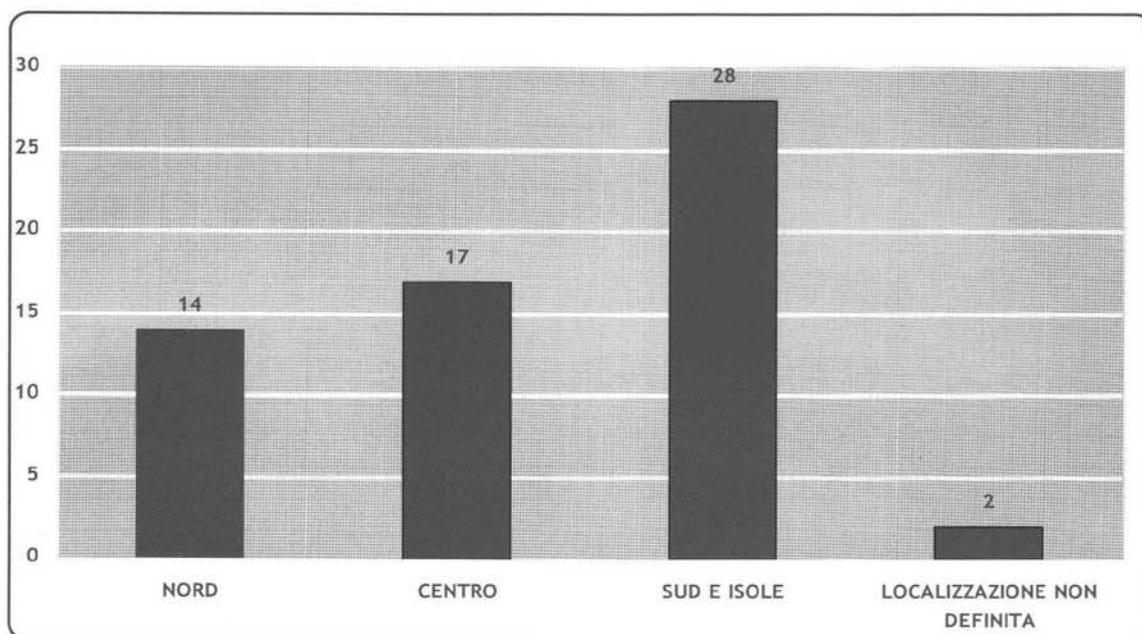
Grafico 4 - Ripartizione per Amministrazione richiedente



4.3 La localizzazione delle iniziative

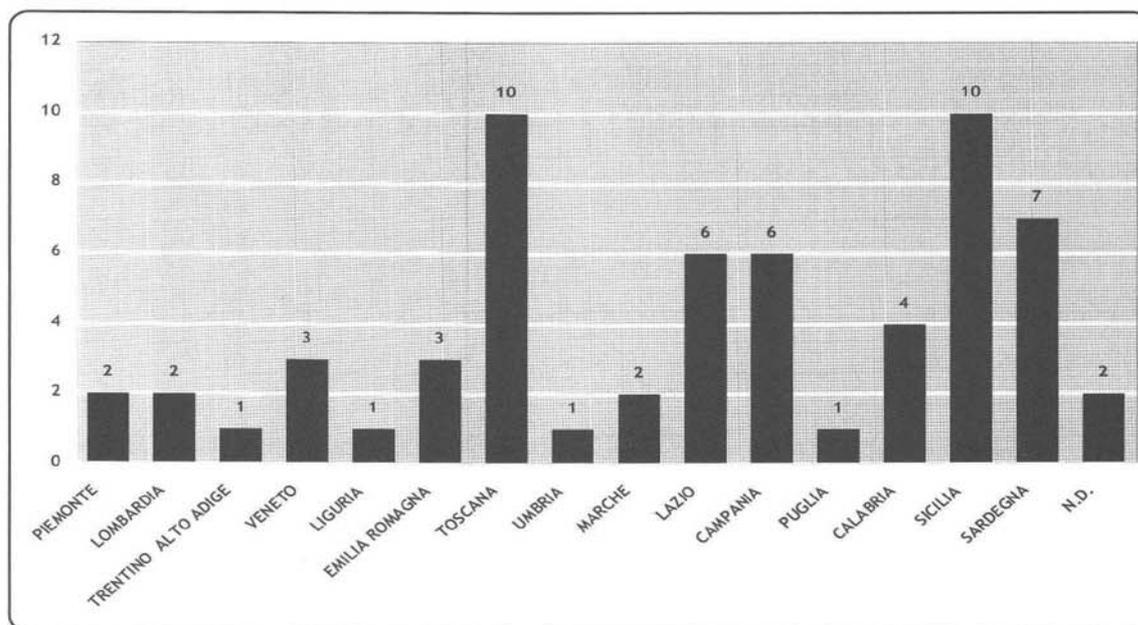
Le richieste di assistenza⁷ sono pervenute per il 46 per cento (28 progetti) dalle aree del Mezzogiorno, per il 28 per cento (17 progetti) dal Centro e per il restante 23 per cento (14 progetti) dal Nord; altri due progetti riguardano iniziative proposte da amministrazioni centrali, suscettibili di essere realizzati in aree diverse. Per quanto riguarda la ripartizione regionale, le regioni da cui sono pervenute maggiori richieste sono Toscana e Sicilia (ognuna titolare di 10 progetti), seguite da Sardegna (7 progetti) e da Lazio e Campania, ciascuna con 6 progetti.

Grafico 5 - Ripartizione per area geografica



⁷ La percentuale si riferisce ai progetti e non alle amministrazioni richiedenti.

Grafico 6 – Ripartizione per regione



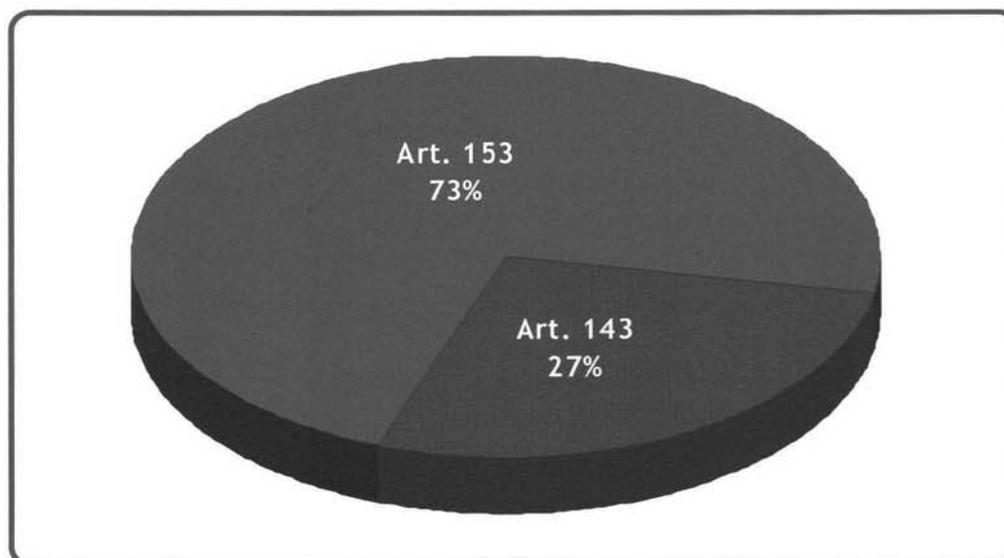
4.4 Le procedure utilizzate

In base alla legge istitutiva l'UTFP "fornisce supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nell'attività di individuazione delle necessità suscettibili di essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica".

In tale ottica, l'UTFP assiste le amministrazioni nella realizzazione di opere in PPP individuando per ciascuna di esse la forma di partenariato più adatta (concessione di costruzione e gestione, sia ad iniziativa privata - cd. procedimento del "promotore"- sia pubblica, *leasing*, società mista, STU ed altre) nel rispetto dei principi base del PPP ed in funzione sia della sostenibilità economica, sia della fattibilità giuridica dell'operazione.

Nel corso del 2007 le richieste di assistenza hanno riguardato prevalentemente iniziative da realizzare attraverso il procedimento del promotore di cui agli artt. 153 e ss. del d.lgs. 163/2006 e ss.mm.ii. (44 progetti, pari al 73% del totale).

Negli altri casi (17 progetti, pari al 27 per cento del totale), l'assistenza è stata richiesta in fase di impostazione del progetto, per l'identificazione delle modalità e procedure più idonee per avviare il progetto stesso secondo schemi di PPP. In tali casi la procedura da adottare non risulta ancora definita al momento della richiesta di assistenza.

Figura 5 - Ripartizione per procedura utilizzata

4.5 Le fasi di intervento

Con riferimento alle iniziative avviate o da avviare attraverso il procedimento del promotore, le richieste di assistenza hanno riguardato le diverse fasi di tale complesso *iter*, segnatamente:

a) *fase di predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche*, per l'individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati e per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato.

Le richieste di assistenza in questa fase sono state 27 e rappresentano il 44 per cento dei casi;

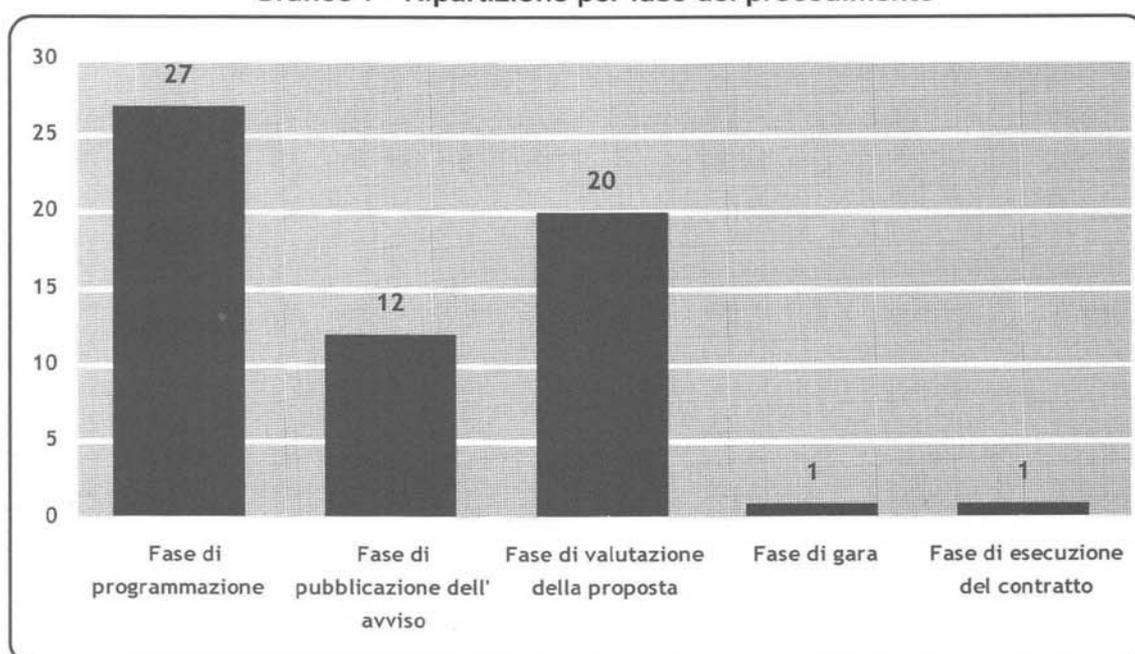
b) *fase di pubblicazione dell'avviso indicativo* ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. 163/2006 e ss. mm. e ii., per la corretta predisposizione di tale documento. Le richieste di assistenza sono state 12, pari al 19 per cento del totale;

c) *fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori*, per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte stesse. L'assistenza in questa fase ha riguardato 20 proposte, pari al 33 per cento del totale;

d) *fase di gara* per la predisposizione dei bandi e della documentazione necessaria al confronto concorrenziale, nonché per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara (una sola iniziativa);

e) *fase di esecuzione del contratto*, per l'analisi delle eventuali problematiche insorte. Anche in questo caso l'UTFP ha fornito assistenza in merito a una sola iniziativa.

Grafico 7 - Ripartizione per fase del procedimento



4.6 Oggetto dell'assistenza

Le richieste di assistenza da parte dei soggetti aggiudicatori hanno riguardato i seguenti aspetti:

a) nella fase preliminare all'avvio del progetto (fino alla pubblicazione del programma triennale):

- impostazione degli studi di fattibilità, per l'approfondimento delle tematiche relative alla convenienza del ricorso al PPP;
- analisi delle conclusioni degli stessi, per l'identificazione della più idonea modalità di realizzazione dell'iniziativa secondo schemi di PPP;
- scelta delle operazioni da proporre al mercato;

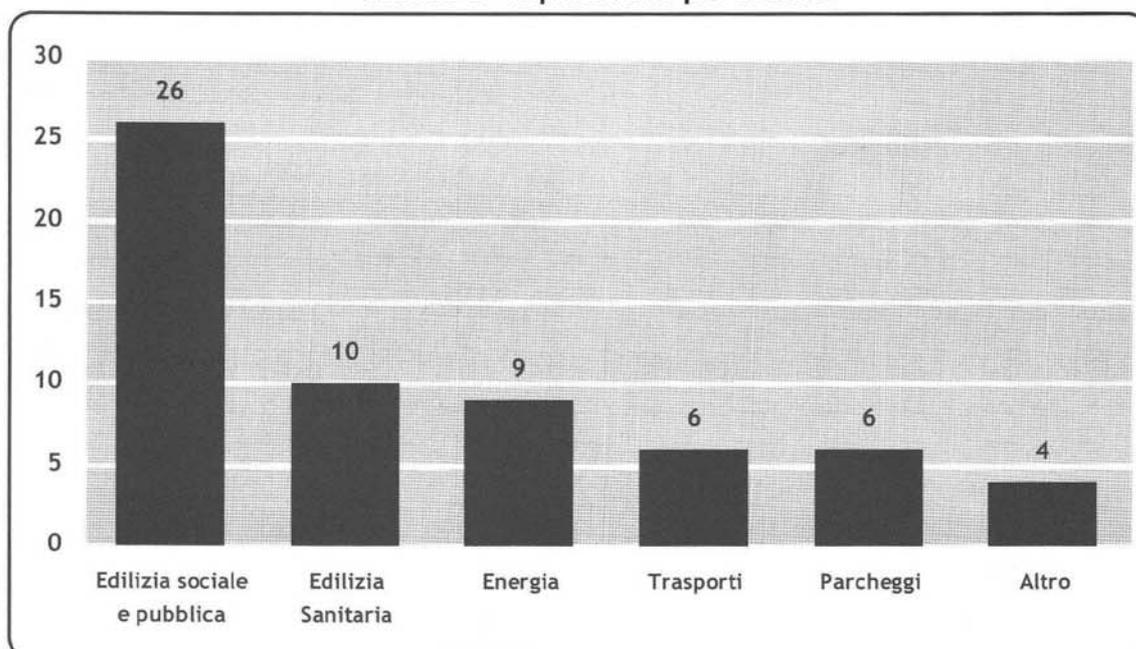
b) nelle fasi successive (avviso di ricerca del promotore, predisposizione del progetto, valutazione delle proposte presentate dai promotori, gara ed assegnazione della concessione, gestione):

- aspetti procedurali relativi ai diversi procedimenti;
- valutazioni dei piani economico-finanziari delle iniziative;
- valutazione degli aspetti contrattuali;
- valutazione degli aspetti organizzativi e gestionali;
- conduzione della negoziazione con la parte privata;
- analisi delle problematiche insorte in fase di gestione.

4.7 I settori di appartenenza dei progetti

Con riferimento alla ripartizione settoriale, si rileva che il maggior numero di progetti appartiene al settore dell'edilizia sociale e pubblica (26 progetti) seguito dal settore della sanità (10) e da quello dell'energia (9). Il settore dei trasporti è presente con 6 progetti, mentre altri 6 progetti riguardano la realizzazione di parcheggi. Per le ulteriori 3 iniziative sono stati posti quesiti giuridici di carattere generale: dette iniziative non sono state pertanto classificate in alcun settore.

Grafico 8 - Ripartizione per settore



4.8 Considerazioni sull'attività di assistenza

La caratteristica più evidente dell'attività di assistenza svolta dall'UTFP nel corso del 2007 è rappresentata dall'accrescersi delle richieste da parte delle amministrazioni nella fase di programmazione dell'intervento. Rispetto all'anno precedente, infatti, in cui soltanto il 3 per cento delle richieste si erano avute in fase di programmazione, nel corso del 2007 ben il 44 per cento del totale delle assistenze dell'UTFP ha riguardato iniziative che si trovavano in una fase a monte rispetto alla scelta dello schema di PPP da utilizzare.

Tale peculiarità, certamente positiva per le amministrazioni, che richiedono assistenza in una fase in cui è ancora possibile impostare correttamente l'iniziativa, è legata a vari ordini di motivi.

Analizzando la tabella a pag. 13 e ss. della presente Relazione, si evince che i progetti in fase di programmazione riguardano principalmente infrastrutture che possono essere realizzate con schemi innovativi di PPP quali il *leasing* immobiliare pubblico (scuole, istituti penitenziari, alloggi militari) e/o forme innovative di aggiudicazione dei contratti di PPP quali il dialogo competitivo per progetti complessi. Tali nuovi istituti, accanto alla concessione di servizi e al promotore di servizi, inseriti nel Codice sono ancora poco conosciuti dalle amministrazioni pubbliche che vorrebbero considerare la possibilità di un loro utilizzo al fine di verificarne la convenienza economica, per il perseguimento del c.d. *value for money*.

Alcuni tra questi progetti, inoltre, sono promossi da amministrazioni centrali (PCM – Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo; Ministero della Giustizia; Ministero della Difesa) con le quali l'UTFP aveva già in passato collaborato. Tali amministrazioni, dovendo porre in essere progetti complessi hanno ormai compreso l'importanza di una adeguata definizione dei propri bisogni *ex ante* nonché di una corretta impostazione dell'iniziativa, elementi attuabili peraltro soltanto attraverso la redazione di *studi di fattibilità* dei progetti.

Anche la necessità di sperimentare la realizzazione di progetti complessi quali, ad esempio, la costruzione di scuole e la contestuale realizzazione di impianti fotovoltaici finalizzati alla produzione di energia, rende indispensabile una attenta individuazione dei bisogni e degli obiettivi dell'amministrazione nonché della ricerca della più economica ed efficiente realizzazione del progetto complesso (realizzazione edificio e realizzazione impianto energetico).

Al crescere del numero di strumenti di PPP posti a disposizione delle amministrazioni e del mercato per la realizzazione e gestione di infrastrutture pubbliche, aumenta l'attenzione delle

amministrazioni alla fase di programmazione ed impostazione delle iniziative. A ciò ha certamente contribuito, nell'ambito del procedimento del promotore, l'obbligatorietà della pubblicazione e dei contenuti minimi dell'avviso indicativo. Esso *costringe* le amministrazioni ad effettuare *ex ante* molte scelte - che in passato venivano rinviate ad un momento successivo, ad esempio alla fase di valutazione delle proposte - e a rendere note al mercato, già al momento dell'avvio del procedimento, le esigenze dell'amministrazione. Gli operatori a loro volta, sono posti nelle condizioni di offrire una risposta più efficace ed adeguata alle richieste concrete dell'amministrazione.

Anticipare la richiesta di consulenza alla fase di programmazione degli interventi potrebbe anche riflettere la risposta delle amministrazioni all'incremento degli strumenti normativi, finanziari e di mercato a disposizione per la realizzazione di opere pubbliche e la gestione dei servizi. Affrontare e approntare tempestivamente gli strumenti per risolvere problematiche che abitualmente vengono rinviate ai momenti di indizione della gara, di affidamento del contratto o addirittura di vigenza contrattuale, con l'emergere delle nefaste conseguenze a tutti ben note (rischio autorizzativo, allungamento dei tempi di costruzione, incremento dei costi, rischio ricorsi, ecc.) potrebbe contribuire a risolvere parte dei problemi che attualmente costituiscono un deterrente per il mercato e per i finanziatori ad investire in operazione di PPP e, soprattutto, causa di fallimento della gran parte delle operazioni di PPP.

Tutto ciò potrebbe costituire l'inizio di un comportamento virtuoso delle amministrazioni che, per trovare la risposta al problema della individuazione della scelta più conveniente per un investimento pubblico in infrastrutture e per l'erogazione dei servizi, dovrà redigere accurati e completi *studi di fattibilità* ed utilizzare forme *ad hoc*, seppur semplificate, per la valutazione del *value for money* del progetto.

5 L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE

In linea con quanto previsto dalla legge istitutiva in merito alle attività di promozione e diffusione degli strumenti di PPP per la realizzazione di opere pubbliche e gestione dei relativi servizi, l'UTFP, nel corso del 2007, ha curato la realizzazione delle seguenti attività:

- **predisposizione di documenti tecnici e linee guida** finalizzati ad agevolare le amministrazioni pubbliche nell'utilizzo degli strumenti di partenariato⁸;
- **elaborazione di documenti di carattere giuridico** volti ad individuare ed eliminare gli ostacoli normativi all'applicazione di modelli di PPP;
- **svolgimento di attività di formazione**, diretta ad operatori pubblici operanti nel settore ed a personale delle pubbliche amministrazioni, coinvolto in operazioni di PPP;
- **partecipazione a seminari e convegni** finalizzata ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni in merito alle possibilità ed opportunità di coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche e gestione dei servizi;
- **realizzazione di attività di comunicazione**, diretta ad operatori pubblici e privati interessati alle tematiche del PPP.

5.1 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida

5.1.1. UTFP: cento domande e risposte

L'attenzione crescente, in questi ultimi anni, rivolta dalle pubbliche amministrazioni e dal mercato alle operazioni di PPP ha reso necessaria una maggiore chiarezza nella definizione degli strumenti di partenariato e della terminologia da utilizzare.

A tale scopo l'UTFP ha ritenuto opportuno predisporre un sintetico *vademecum* dal titolo "UTFP:100 domande e risposte" che fornisce indicazioni e spiegazioni sui termini e sui concetti più utilizzati e che può quindi rappresentare un ausilio per la diffusione di un linguaggio comune, soprattutto per gli operatori pubblici che si avvicinano per la prima volta al PPP.

⁸ I documenti predisposti sono pubblicati sul sito *web* dell'UTFP (www.utfp.it).

L'intento di predisporre tale documento nasce dalla necessità di realizzare uno strumento di facile consultazione, semplice e agevole, rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche e agli altri operatori del settore. Si è voluto inoltre soddisfare l'esigenza di rispondere in maniera semplice e sintetica alle principali domande sul PPP che solitamente le pubbliche amministrazioni rivolgono all'UTFP.

Il taglio della pubblicazione è di tipo divulgativo e ha l'obiettivo di favorire un approccio semplice ad un argomento che si presenta comunque complesso ed articolato. Senza avere la pretesa di esaurire il panorama dell'intera materia, l'idea è mettere in forma di domanda e risposta i concetti che stanno alla base delle operazioni di PPP, oltre a presentare le attività dell'UTFP, segnatamente il supporto che può offrire alle pubbliche Amministrazioni nella strutturazione di operazioni di PPP.

Il documento è diviso in quattro parti: presentazione della struttura dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto, definizioni e caratteristiche principali delle operazioni in PPP, strumenti giuridici e procedure, aspetti economico – finanziari.

Il documento è disponibile sul sito dell'UTFP – www.utfp.it - anche nella versione in lingua inglese.

5.1.2. Schema tipo di contratto di concessione di costruzione e gestione in sanità

Gli interventi di edilizia ospedaliera realizzati in PPP hanno conosciuto, negli anni recenti, un costante sviluppo⁹.

A tale riguardo, occorre tuttavia osservare che la crescita delle forme di PPP nel nostro Paese è avvenuta in un contesto caratterizzato da uno scarso grado di regolamentazione. Oltre alla normativa sull'istituto della concessione e sul procedimento del promotore, infatti, non sono stati forniti indirizzi alle amministrazioni aggiudicatrici sull'*iter* da seguire per le fasi di valutazione *ex ante* delle iniziative in PPP, né criteri per il monitoraggio del progetto nel corso dell'intera durata del contratto di concessione, né modelli di valutazione *ex post* delle iniziative.

La mancanza di coordinamento tra l'amministrazione pubblica e il mercato ha provocato rilevanti ritardi ed incrementi dei costi dei progetti, una sostanziale disomogeneità dei

⁹ Secondo i dati forniti dal VI° Rapporto dell'Osservatorio sul *project finance* in sanità curato da Finlombarda, dal 2002 al 2007 è stato registrato un incremento medio annuo di tali opere del 10,9%.

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 giustificano 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 Ciociarria 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

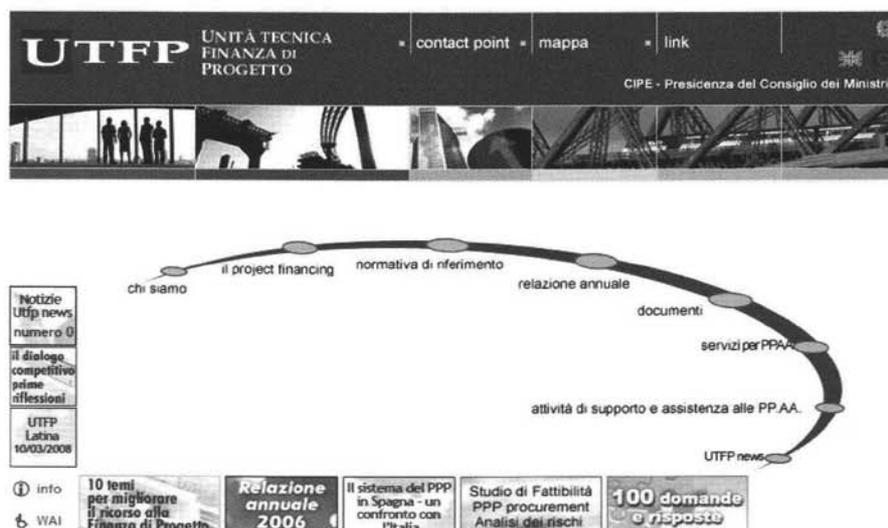
ENTE ORGANIZZATORE	CONVEGNO/SEMINARIO	INTERVENTO	DATA
Business International	La nuova disciplina delle concessioni alla luce del Codice degli appalti	Concessioni di LL.PP. per le infrastrutture strategiche e dialogo competitivo	Roma - 26/02/2007
IGI (Istituto Grandi Infrastrutture)	Lavori pubblici tra 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 UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO
C.I.P.E. - Presidenza del Consiglio dei Ministri

UTFP news

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

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 de Calboli
Coordinatore UTFP

News

- Pubblicazione: UTFP 100 domande e risposte
- Alloggiamento UE, istituzionali building e cooperazione
- Inaugurali di ospedali di Mestre e Castelfranco Veneto in project financing
- LGT: nuovo strumento di servizio sul territorio per i progetti della rete europea dei trasporti

Approfondimenti

- PPP: validazione di congruità del contributo pubblico
- Il leasing finanziario immobiliare
- L'housing sociale
- L'accertamento del value for money nelle operazioni di PPP
- Project financing: l'opportunità di recuperare dai deficit una parte del debito

NEWS

Giulio

Pubblicazione "UTFP: 100 domande e risposte"

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-C.I.P.E.-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.

6 I RAPPORTI ISTITUZIONALI CON ENTI E ASSOCIAZIONI E LE ATTIVITA' CONNESSE

Nel perseguimento delle attività connesse alle proprie funzioni istituzionali, nel corso del 2007 l'UTFP ha svolto una serie di attività in collegamento con altri soggetti istituzionali, sia collaborando all'avvio di iniziative su tematiche di comune interesse, sia partecipando alle attività di gruppi di lavoro.

6.1 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle Politiche Comunitarie

In seguito all'avvio da parte della Commissione Europea, in sede di Comitato Consultivo Appalti Pubblici, di una consultazione con gli Stati membri in relazione al documento CC/207/11 concernente "Possibili contenuti di una Comunicazione della Commissione sull'applicazione della legge sul *public procurement* alle PPP istituzionalizzate" ed al documento CC/2007/12 avente ad oggetto "Considerazioni preliminari e contenuti chiave di una possibile iniziativa sulle concessioni", il Dipartimento delle Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha coinvolto diverse Amministrazioni Pubbliche ed Istituzioni al fine di definire una posizione comune in relazione ai citati documenti.

L'UTFP ha partecipato alle riunioni di coordinamento a tal fine organizzate dal citato Dipartimento ed ha presentato un documento contenente le proprie considerazioni sui temi oggetto di consultazione.

All'esito delle consultazioni la Commissione Europea ha pubblicato, nel maggio 2008, la Comunicazione C(2007)6661 "*Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised Public-Private Partnerships (IPPP)*".

6.2 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo

Con D.P.C.M. del 24 aprile 2007, è stato istituito il Comitato interministeriale denominato "150 anni dell'Unità d'Italia" cui è stata, tra l'altro, demandata la programmazione di selezionati interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità nazionale. A tale fine, presso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata istituita, conformemente a quanto

previsto dal DPCM 15 giugno 2007, una struttura di missione deputata alla gestione degli interventi connessi al 150° Anniversario dell'Unità d'Italia. Il programma degli interventi prevede la realizzazione di opere infrastrutturali che, per caratteristiche tipologiche e per la rilevanza internazionale ad esse connesse, rappresentano la prima fondamentale fase del complesso degli interventi. Trattasi, in particolare, dei progetti del Nuovo Parco della Musica a Firenze, della Città della Scienza a Roma e della valorizzazione delle aree dell'ex Ospedale del Mare e realizzazione del Nuovo Palazzo del Cinema a Venezia

L'UTFP, nell'ambito di una più generale collaborazione richiesta per la realizzazione dell'intero programma di opere, è stata attivata dal predetto Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo per fornire assistenza nella fase di valutazione dei piani economico – finanziari e delle procedure giuridico-amministrative connesse alla realizzazione e successiva gestione di detti interventi.

6.3 Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro- Direzione Gestione del Debito Pubblico

L'UTFP ha, dal 2006, avviato una collaborazione con la Direzione Gestione Debito Pubblico (GDP) del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e Finanze, su specifica richiesta dello stesso, in funzione della necessità di predisporre entro il primo semestre 2007 una procedura di monitoraggio delle operazioni di partenariato ricadenti nell'ambito della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 "*Treatment of public-private partnerships*"¹², al fine di adempiere agli impegni assunti con la Commissione Europea.

A tale scopo, a seguito dell'estrazione dalla banca dati di Infopieffe, l'osservatorio nazionale del *Project financing*, di un campione significativo di progetti di PPP ricadenti nelle tipologie e nei settori regolamentati dalla citata decisione Eurostat, si è provveduto ad elaborare un questionario, da trasmettere alle amministrazioni titolari di tali progetti, al fine di acquisire

¹² I PPP regolamentati dalla decisione Eurostat 11 febbraio 2004 sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- la partnership deve prevedere una scadenza contrattuale di lungo periodo;
- deve essere contemplata dal contratto la nuova costruzione di una infrastruttura (o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente di rilevante entità fisica e finanziaria) che fornirà servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- l'opera deve essere realizzata in settori in cui la Pubblica Amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha un forte coinvolgimento di interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza e trasporti, ecc);
- la Pubblica Amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi, attraverso pagamenti regolari, sia nel caso in cui la domanda sia generata dalla stessa P.A. sia che provenga da terzi utilizzatori.

In tali casi Eurostat stabilisce che gli *assets* legati a tali forme di PPP possano essere registrati fuori bilancio delle pubbliche amministrazioni, qualora vi sia un sostanziale trasferimento di rischi al privato.

informazioni significative per classificare i progetti stessi in funzione del rischio trasferito al privato, nonché di rendicontare in maniera appropriata e tempestiva eventuali oneri a carico del bilancio dello Stato emergenti dalla loro realizzazione.

I risultati dell'attività svolta sono stati presentati a Eurostat, in occasione della *dialogue visit* svoltasi nel mese di marzo 2007.

6.4 Ministero dell'Ambiente

Nel 2007 è proseguita l'attività di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, avviata nel corso del precedente anno, in merito alla valutazione delle proposte presentate per l'utilizzazione dei fondi di cui all' art. 144, comma 17 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

La legge sopra citata disciplina la copertura finanziaria di un programma finalizzato all'avvio della gestione del servizio idrico integrato, di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, attraverso il finanziamento di interventi diretti con particolare riguardo all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi artificiali e di reti.

Ai sensi di detta legge, il finanziamento delle opere è approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'UTFP.

Le richieste di finanziamento sono predisposte dalle Regioni interessate ed indicano:

- l'impegno del soggetto gestore ad anticipare almeno il 30% dell'investimento necessario;
- i benefici prodotti sulla dinamica tariffaria contemplata nel piano dell'ambito territoriale ottimale.

L'attività dell'UTFP è volta alla verifica delle condizioni per accedere ai finanziamenti ai sensi di quanto previsto dalla legge 388/2000.

Nel corso del 2007 le Regioni che hanno presentato le proposte di finanziamento sono state Calabria e Sicilia.

In tutti i casi analizzati dall'UTFP le richieste di finanziamento sono risultate essere coerenti con quanto disposto dalla legge per accedere all'erogazione dei fondi.

6.5 Ministero della Salute

Anche nel 2007 è proseguita la collaborazione con il Nucleo di valutazione del Ministero della Salute, nell'ambito delle attività previste dal Protocollo d'intesa per la realizzazione di iniziative in comune, sottoscritto nel 2004.¹³

L'attività svolta ha riguardato, in particolare:

- la predisposizione dello "schema tipo di convenzione" per il settore sanitario (cfr. precedente par.5.1.2);
- l'analisi di problematiche procedurali e la valutazione di aspetti economico-finanziari riguardanti il progetto di realizzazione degli "Spedali Civili di Brescia";
- la realizzazione in comune di attività formative nell'ambito del progetto NUVAL (cfr. par. 6.8).

6.6 Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

In seguito alla emanazione del d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 che ha modificato alcune disposizioni degli artt. 153 e ss. del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, relative al c.d. procedimento del promotore, diverse amministrazioni aggiudicatrici hanno sottoposto all'UTFP la questione relativa alle norme da applicare ai procedimenti in corso al momento dell'entrata in vigore della novella legislativa.

L'art. 1, comma 1, lett. r) del d.lgs. n. 113/2007 ha, infatti, previsto la soppressione della disposizione dell'art. 154 del d.lgs. n. 163/2006 che attribuiva al promotore il diritto ad essere preferito nell'aggiudicazione della concessione, all'esito della procedura negoziata di cui all'art. 155, comma 1 lett. b), adeguando la propria proposta all'offerta ritenuta più conveniente dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 154, comma 1, ultimi due periodi), nonché, necessariamente, anche della disposizione dell'art. 153, comma 1, ultimo periodo che poneva in capo all'amministrazione procedente l'obbligo di indicare nell'avviso, di cui al

¹³ Il protocollo sottoscritto dall'UTFP e dal Nucleo di valutazione del Ministero della Salute nell'aprile 2004 prevede che le due istituzioni debbano congiuntamente:

- procedere ad uno scambio periodico di informazioni sulle iniziative da avviare o in corso nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico-Privato nel settore della Sanità al fine di poter garantire un monitoraggio costante delle stesse ed un flusso continuo di informazioni;
- sviluppare attività comuni per promuovere iniziative di PPP e per assicurare una assistenza efficiente in tutte le fasi procedurali sin da quella della programmazione;
- elaborare congiuntamente strumenti finalizzati a favorire la diffusione di metodologie per la progettazione, la realizzazione e la gestione di opere in PPP in sanità.

medesimo articolo, la previsione inerente detto diritto del promotore. Con riferimento alle citate modifiche normative il d.lgs. n. 113/2007 non ha dettato, tuttavia, alcuna disciplina transitoria specifica.

Considerata la rilevanza della problematica di carattere interpretativo, l'UTFP ha ritenuto opportuno chiedere una determinazione *ad hoc* da parte dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, al fine di assicurare una uniforme interpretazione ed attuazione delle norme in questione.

L'UTFP è stata quindi convocata dall'Autorità per un'audizione alla quale hanno partecipato alcuni tra i principali soggetti pubblici e privati operanti nel settore del partenariato pubblico privato.

All'audizione ha fatto seguito la determinazione dell'Autorità n. 8 dell'11 ottobre 2007, con la quale si è ritenuto che:

“- in materia di project financing, l'avviso di cui all'art. 153 del D.lgs. n. 163/2006 è l'atto con cui l'amministrazione avvia un procedura concorsuale ad evidenza pubblica per la scelta del concessionario;

- per le procedure i cui avvisi indicativi siano stati pubblicati anteriormente all'entrata in vigore del D.lgs. n. 113/2007, contenenti espressamente la previsione del diritto di prelazione in favore del promotore, continua ad applicarsi il previgente assetto normativo contemplante tale diritto;

- per le procedure i cui avvisi indicativi siano pubblicati successivamente al predetto decreto legislativo, trova applicazione la nuova disciplina con conseguente esclusione del diritto di prelazione in favore del promotore stesso”.

6.7 Osservatorio Torino - Lione

L'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino - Lione è stato istituito con D.P.C.M. del 1° marzo 2006 a valle della decisione assunta dal “Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi” del dicembre 2005 poi confermato nel corso della riunione del medesimo Tavolo istituzionale del 29 giugno 2006.

L'Osservatorio è la sede tecnica di confronto di tutte le istanze istituzionali e territoriali interessate, preposto ad effettuare l'analisi delle criticità e la previsione di soluzioni per i decisori politico-istituzionali, relativamente al progetto ferroviario.

L'Osservatorio, presieduto da un Commissario Straordinario del Governo, è composto dai rappresentanti dei Ministeri interessati, della Regione Piemonte, della Provincia e del Comune di Torino, degli altri enti locali interessati, da un rappresentante della Delegazione italiana della Commissione intergovernativa italo-francese per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione (CIG) e dai rappresentanti di RFI ed LTF.

L'Osservatorio, diventato operativo dal 12 dicembre 2006, dal suo insediamento si è riunito ogni settimana presso la Prefettura di Torino.

Nell'ambito di tali riunioni settimanali, il 30 ottobre 2007 l'UTFP è stata chiamata dall'Osservatorio a svolgere un'Audizione sui temi del PPP per la realizzazione di progetti infrastrutturali complessi come quello della nuova linea ferroviaria Torino-Lione¹⁴.

L'UTFP, nel corso dell'audizione ha effettuato vari interventi relativi ai seguenti temi:

- presentazione ed attività dell'UTFP;
- rapporti fra ordinamento giuridico italiano e diritto comunitario negli schemi di PPP, con particolare riferimento alle reti transeuropee di trasporto;
- considerazioni sulle operazioni in PPP applicate al caso dei trasporti, ed illustrazione degli schemi di PPP applicabili al collegamento ferroviario Torino-Lione, con la identificazione e allocazione dei rischi di progetto;
- aspetti finanziari e, in particolare, analisi finanziaria del progetto di investimento, equilibrio economico-finanziario, redditività e bancabilità, valutazione comparativa di tutti i costi dal punto di vista finanziario;
- presentazione di alcuni case studies di progetti ferroviari europei realizzati in finanza di progetto e, in particolare: il progetto relativo al collegamento ferroviario Perpignan-Figueras tra Francia e Spagna; la tratta ferroviaria HSL-Zuid in Olanda; il nuovo collegamento ferroviario metropolitano con l'aeroporto di Stoccolma in Svezia.

¹⁴ Il resoconto dell'audizione ed il materiale presentato dall'UTFP sono pubblicati in: Osservatorio collegamento ferroviario Torino-Lione - Quaderno 05-2008, "I possibili schemi di Partenariato-Pubblico-Privato".

6.8 Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Proseguendo la collaborazione con la Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Rete NUVV)¹⁵, l'UTFP ha partecipato, nel corso del 2007, alla realizzazione di attività formative organizzate dal FORMEZ nell'ambito del Progetto NUVAL (Cfr. par. 6.2).

In seguito al positivo riscontro dei risultati di tali iniziative, ritenute di particolare utilità dagli operatori pubblici del partenariato pubblico- privato, l'UTFP e la Rete NUVV hanno identificato una serie di ulteriori attività da svolgere in comune, al fine di fornire un'attività di supporto alle pubbliche amministrazioni più mirata in relazione ad esigenze diversificate, anche mettendo a punto linee guida, strumenti contrattuali standardizzati, modelli economico-finanziari e altri strumenti operativi da mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

In particolare nel corso di una serie di incontri si è studiata una metodologia di rilevazione di tali esigenze attraverso la mappatura delle strutture esistenti dedicate al PPP e le diverse esperienze concrete sinora effettuate ed in corso in Italia. Ciò al fine di identificare criticità e *best practices* nell'ambito delle prassi seguite dalle amministrazioni nel porre in essere operazioni in PPP, nonché nuove opportunità di investimento con tecniche di finanziamento in PPP.

Al fine di conferire carattere di stabilità e sistematicità alle attività da svolgere in comune si è prevista la formalizzazione della collaborazione tra UTFP e Rete NUVV, tramite la firma di un Protocollo d'intesa¹⁶.

6.9 Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale

Nel corso del 2007 sono proseguite le attività finalizzate alla stipula di un Protocollo d'Intesa con l'Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA), per la disciplina della collaborazione in materia di PPP, con obiettivi ben determinati.

¹⁵ I Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici (NUVV), istituiti dall'art. 1 della legge 144/99 operano presso 33 amministrazioni (12 Ministeri, tutte le Regioni e le Province Autonome)

¹⁶ Il Protocollo è stato siglato nel marzo 2008.

In particolare il Protocollo¹⁷ prevede che gli esperti dell'UTFP, della PCM e delle Regioni dovranno definire le regole di approccio tematico alla finanza di progetto per pervenire in modo uniforme ad una moderna disciplina statale e regionale della materia, ispirata ai principi consolidati a livello europeo - condivisi anche dalla Commissione europea e dalla BEI - e internazionale.

Inoltre, il Protocollo prevede: a) lo scambio di dati e informazioni sulle operazioni di PPP relative alla fase di programmazione, gara, aggiudicazione, costruzione e gestione per farne oggetto di studio ed elaborare opportune *best practices*; b) lo sviluppo di attività comuni per promuovere iniziative di PPP e per assicurare una assistenza efficiente in tutte le fasi procedurali sin da quella della programmazione; c) l'elaborazione di strumenti finalizzati a favorire la diffusione di metodologie per la progettazione, realizzazione e gestione di opere di PPP; d) lo sviluppo di attività di studio in ordine alla elaborazioni dei dati rilevati da strutture che effettuano servizio di pubblicazione degli avvisi di *project financing* e che prestano servizi di consulenza tecnico-giuridica a supporto delle amministrazioni aggiudicatrici; e) lo sviluppo di azioni a sostegno della diffusione di una cultura della finanza di progetto idonea ad assicurare, qualità, efficienza ed efficacia, anche al fine di stabilire canoni di comportamento univoci ed omogenei nelle diverse realtà regionali; f) l'identificazione e risoluzione di problemi interpretativi e procedurali che possono ostacolare la realizzazione delle opere di PPP; g) lo studio di opportune modifiche al vigente assetto normativo per incrementare il coinvolgimento del settore privato; h) la definizione di nuovi strumenti economico-finanziari a supporto degli investimenti pubblici in regime di PPP; i) la promozione e l'assistenza per la creazione di UTFP regionali.

6.10 Automobile Club Italia

Ha avuto inizio nel 2007 una collaborazione editoriale con la Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'Automobile Club Italia (ACI), al fine di pianificare un progetto editoriale per la pubblicazione di una serie di articoli divulgativi sulla materia del PPP sulla rivista trimestrale dell'ACI "Onda Verde". La rivista è destinata a tutti i comuni con più di 20.000 abitanti, province, regioni, università e a vari enti istituzionali.

¹⁷ Il Protocollo è stato siglato nel gennaio 2008.

La collaborazione nasce principalmente dall'idea di utilizzare la rivista come veicolo di diffusione capillare sul territorio di indicazioni per l'utilizzo di schemi di PPP e per far conoscere la materia del PPP presso i soggetti locali.

Il progetto, da sviluppare nel corso del 2008, prevede, la pubblicazione sul primo numero dell'anno della rivista, di una rubrica di presentazione della struttura UTFP e dei servizi di assistenza da essa offerti alle pubbliche amministrazioni. Il progetto editoriale proseguirà, nei successivi numeri, con la pubblicazione di articoli illustrativi del quadro normativo di riferimento per le operazioni di PPP, degli elementi per una corretta predisposizione degli studi di fattibilità, nonché dei principali aspetti economico –finanziari delle operazioni in PPP.

7 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

L'attività di relazione con istituzioni ed organismi internazionali, pubblici e privati si è sviluppata, nel corso del 2006, sulle seguenti linee di azione:

- partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali, con la finalità di confrontarsi su specifiche problematiche del PPP, anche riferite a singoli settori;
- partecipazione ai progetti di gemellaggio amministrativo, strumento istituito dall'Unione Europea con la finalità di fornire assistenza ai Paesi di nuova adesione nel processo di *Institutional Building*, ovvero nell'adeguamento amministrativo-normativo delle amministrazioni nazionali all' "*acquis communautaire*".
- partecipazione ad eventi e convegni internazionali, a cui hanno partecipato soggetti a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (*PPP task forces*, pubbliche amministrazioni, rappresentanti del mondo della finanza, delle costruzioni).

7.1 Partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali

7.1.1. European PPP Expertise Center

L'UTFP fa parte dello *Steering Group* per la creazione dell'*European PPP Expertise Centre* (EPEC). Il Centro è promosso dalla Commissione Europea, dalla BEI che fornisce struttura organizzativa e logistica, e dagli Stati membri. Ne dovrebbero far parte gli stessi soggetti promotori e, per gli Stati membri, le *task forces* nazionali e regionali che hanno competenza sul PPP.

Il Centro, che avrà una struttura propria, si propone come punto di raccolta di informazioni, di sintesi e diffusione dei temi rilevanti sul PPP; le esperienze maturate nei diversi paesi membri, l'attenzione delle istituzioni e le ragioni che sono alla base dell'adozione e diffusione del PPP rendono necessario un approccio da un punto di vista europeo che permetta di evidenziare i conî d'ombra comuni e far conoscere i motivi di successo delle operazioni. Inoltre sono previste sessioni di *training* formativo per le costituenti *task forces* e assistenza a quei Paesi che volessero un ausilio per strutturare la propria *policy* in materia di Partenariato Pubblico Privato.

Durante il 2007 sono state redatte alcune versioni dell'atto costitutivo, del regolamento di *governance* e del "piano industriale", attraverso affinamenti successivi, in modo da rispondere alle diverse istanze di coloro che dovranno essere i componenti. Sono state altresì verificate le possibilità di finanziamento della struttura, al fine di renderla pienamente operativa¹⁸.

7.1.2 Informal PPP exchange

Dal 2001 l'UTFP ha avviato e mantenuto una attiva partecipazione al gruppo di lavoro promosso dalla Direzione Generale Trasporti ed Energia (DG TREN) della Commissione Europea, noto come *Informal PPP exchange*, che ha come scopo la promozione e lo scambio di esperienze di utilizzo concreto di forme di partenariato nel settore dei trasporti, con riferimento particolare alle grandi reti di trasporto europeo (TEN-T *projects*) ma anche a tutte quelle opere di infrastrutturazione base del territorio (porti, aeroporti, autostrade, trasporto rapido di massa).

Il gruppo informale, al quale UTFP partecipa in qualità di membro stabile, è convocato con cadenza trimestrale. Il tavolo prevede la partecipazione di rappresentanti dei Paesi membri dell'Unione Europea facenti capo sia alle *PPP task forces* istituite, in analogia a quella italiana, per la promozione del partenariato, sia ai Ministeri interessati.

Al tavolo di lavoro è costante la rappresentanza della BEI, nonché di altre istituzioni e delle diverse Direzioni Generali coinvolte nelle specifiche problematiche trattate (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, DG ECFIN, DG MARKT, DG REGIO, EUROSTAT, *etc.*).

Durante il 2007, il tavolo è stato convocato per discutere i seguenti temi:

- approfondimento sul canone di disponibilità e la sua compatibilità con i fondi strutturali e i fondi di coesione;
- definizione dello strumento di garanzia sul prestito per i progetti della rete europea dei trasporti - *Loan Guarantee Instrument for Trans-european Transport Network Projects (LGTT) Risk Fund*;
- problematiche degli schemi di PPP utilizzati per realizzare trasporto su rotaia e autostradale.

¹⁸ Il nodo relativo al finanziamento della struttura si è risolto nei primi mesi del 2008. Di conseguenza EPEC si attiverà nel mese di settembre 2008.

La Commissione ha aggiornato sui passi compiuti per l'adozione della direttiva comunitaria sulle concessioni e per la comunicazione interpretativa sul partenariato istituzionale.

7.2 Partecipazione a progetti di gemellaggio amministrativo

Nel quadro delle attività internazionali dell'UTFP, particolare risalto assume la partecipazione al progetto di cooperazione tra il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle finanze della Repubblica di Bulgaria "Modelli e strategie per lo sviluppo dei partenariati pubblico-privati (PPP).

Con tale progetto, avviato nel dicembre del 2006 e giunto a conclusione nel mese di marzo 2008, si è inteso raggiungere una collaborazione più efficace fra i due Paesi e un allineamento degli obiettivi nell'ambito delle politiche per lo sviluppo economico attraverso l'approfondimento della cooperazione istituzionale tra Italia e Bulgaria e lo scambio di esperienze su modelli e strategie per la diffusione del PPP negli investimenti pubblici.

Obiettivi specifici del progetto sono:

- 1) Sostenere la *PPP Unit* presso il Ministero delle finanze bulgaro nella sua azione di formazione del personale delle Amministrazioni regionali e locali in materia di PPP, attraverso la condivisione delle esperienze italiane.
- 2) Accrescere le competenze del personale della *PPP Unit* bulgara e di altre Amministrazioni centrali coinvolte nell'implementazione di strategie di PPP, attraverso la condivisione di esperienze italiane.
- 3) Creare occasioni di contatto fra le Amministrazioni pubbliche bulgare e quelle italiane, nonché fra le Amministrazioni bulgare e soggetti privati italiani.
- 4) Diffondere la "cultura del PPP" in Bulgaria attraverso la creazione di un *website* dedicato, rivolto sia al settore pubblico di livello centrale e regionale sia a quello privato (banche, imprese, ecc.).

In questa logica, UTFP è stata chiamata a progettare e realizzare i contenuti tecnici del progetto di cooperazione attraverso la partecipazione a seminari a livello regionale (NUTS II) e a due conferenze di livello nazionale. In questo ambito, l'apporto dell'UTFP si è concentrato, oltre che su una parte generale di analisi delle principali problematiche in tema di PPP, anche sulla presentazione di *best practices* settoriali (edilizia sanitaria, parcheggi, porti, infrastrutture viarie, ambiente e risorse idriche etc.).

7.3 Partecipazione ad eventi e convegni

Nel corso del 2007, l'UTFP ha partecipato, con proprie relazioni ed interventi, ad una serie di seminari ed eventi. In particolare :

- durante la Presidenza della Commissione assunta dalla Germania nel primo semestre del 2007 è stato organizzato a Berlino un incontro europeo sui temi del PPP. L'UTFP ha contribuito con due presentazioni: 1) la prima sul *Competitive dialogue and bidding costs* nell'ambito del tema *Procurement Process*; 2) la seconda sull'*Operational PPP's in the Healthcare sector*;
- su invito del *World Bank Institute*, l'UTFP ha partecipato alla seconda conferenza internazionale "*PPPs in infrastructure days*", svoltasi a Washington DC nel giugno 2007, alla quale hanno partecipato rappresentanti di strutture dedicate al PPP, operanti in 38 Paesi, oltre a esponenti della *World Bank* e di organizzazioni ad essa collegate. La conferenza, che ha rappresentato un momento di confronto e di scambio di esperienze tra le delegazioni partecipanti, ha costituito l'occasione per analizzare temi rilevanti per il PPP, quali, tra gli altri, *governance* e monitoraggio delle operazioni, nonché per affrontare le problematiche connesse al ruolo ad alla funzione delle strutture nazionali dedicate al supporto del PPP, ormai presenti anche in Paesi in via di sviluppo, dove la *World Bank*, presente con le sue ordinarie attività di sostegno, incoraggia attivamente il ricorso a forme di PPP.

L'UTFP ha partecipato inoltre ai seguenti convegni internazionali:

- "*International Conference on Knowledge Sharing and Capacity-Building on Promoting Successful Public-Private Partnerships in the UNECE Regions*", organizzato nel giugno 2007 a Tel Aviv dall'*United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), nel corso del quale sono stati esaminati alcuni temi di carattere finanziario propri del settore bancario (*private equity, institutional investors*) e analizzate le condizioni per disegnare programmi governativi di successo nel PPP;
- *Better efficiency in the hospital sector through PPP*, organizzato a Dusseldorf nel novembre 2007 dalla *Nordrhein Westfalen PPP Task Force*, nel corso del quale sono state esaminate esperienze di PPP nel settore ospedaliero ed identificate le condizioni necessarie per implementarne l'efficienza;
- *14th PPP Exchange meeting (Bruxelles - dicembre 2007)*, organizzato dalla *Commissione Europea, Directorate General for Energy and Transport*, nel corso del

quale sono stati affrontati gli elementi di criticità dei progetti ferroviari (alto costo, complessità, bassa redditività, alti rischi tecnologici). In particolare sono stati esaminati i progetti TGV in Francia, l'HSL Zuid in Olanda, il Programma di sviluppo ferroviario Sloveno, il Diabolo Project belga ed è stata presentata l'applicazione degli schemi di PPP al settore ferroviario co-finanziati dal programma europeo Jasper (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions*).