

**SINTESI**

Le diverse attività svolte dall’Unità tecnica finanza di progetto nel corso del 2008 rispondono alla persistente esigenza di agevolare la diffusione di migliori prassi nell’impostazione e nell’attuazione delle operazioni di PPP da parte delle pubbliche amministrazioni, nella prospettiva della possibilità di un uso più efficiente di tali strumenti.

L’Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è una struttura del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) istituito nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007.

Nel corso dell’anno è stato adottato il d.P.C.M 22 luglio 2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2009), recante la riorganizzazione dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto sotto il profilo dei compiti, delle attribuzioni, della composizione e delle modalità di funzionamento, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113.

Il riordino dell’Unità tiene conto della riorganizzazione del DIPE prevista dal Decreto di riorganizzazione del Sottosegretario di Stato del 15 ottobre 2008, rafforzando l’integrazione della stessa con gli Uffici e le altre strutture tecniche del Dipartimento nella attività di supporto al CIPE e di programmazione degli investimenti pubblici con il contributo di capitale privato.

La presente Relazione sull’attività svolta nel 2008, è stata predisposta ai sensi dell’art. 2, comma 5, del d.P.C.M citato ai fini della successiva sottoposizione al CIPE.

Con il D. Lgs. 11 settembre 2008, n. 152 è stato approvato il cosiddetto terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup> che riconosce a livello normativo l’istituto del PPP attraverso le figure contrattuali già esistenti che presentano le caratteristiche indicate dal “Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni” della Commissione Europea del 30 aprile 2004.

Il terzo correttivo riscrive completamente la norma dell’art. 153 del Codice, attualmente rubricato “Finanza di progetto”; in luogo del noto procedimento del promotore, la norma prevede ora tre diverse procedure:

- a) una gara unica per l’individuazione del promotore e l’aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
- b) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);
- c) una procedura *ad hoc* in caso la pubblica amministrazione non provveda alla pubblicazione dei bandi in relazione agli interventi finanziabili con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

Nel complesso, le novità introdotte sembrano accrescere la responsabilizzazione sia delle amministrazioni aggiudicatrici nella fase preliminare all’avvio della procedura, con la predisposizione degli studi di fattibilità da porre a base della gara; sia dei privati, le cui offerte dovranno corrispondere alle indicazioni ed ai criteri di valutazione inseriti dall’amministrazione nello studio di fattibilità e nei documenti di gara.

Senza dubbio positiva è l’introduzione nel Codice della garanzia del concessionario, sinora rimessa al regolamento contrattuale, a copertura delle inadempienze contrattuali relative alla gestione dell’opera, dando così centralità a questa fase nell’ambito del contratto di concessione.

---

<sup>1</sup> Il D. Lgs. n. 152/2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 2 ottobre 2008, è entrato in vigore il 17 ottobre ultimo scorso.

L'introduzione di nuove norme certamente può aiutare le amministrazioni pubbliche e gli operatori privati ad affrontare meglio la fase di montaggio delle operazioni e quella successiva di realizzazione.

L'effettivo ricorso alla finanza di progetto dipende tuttavia anche dalle capacità tecniche delle parti (ingegneristiche, legali e finanziarie) di analizzare ed allocare efficacemente i rischi delle singole operazioni.

Al riguardo, con la Decisione dell'11 febbraio 2004, EUROSTAT ha stabilito che la responsabilità dell'analisi dei rischi nell'ambito dei contratti di PPP indicati dalla stessa decisione è stabilita in capo agli uffici nazionali di statistica dei Paesi Membri, che dovranno definire, sulla base di essa, se le infrastrutture oggetto dei contratti di PPP hanno o meno impatto sul bilancio (e, in particolare, sul debito) delle Amministrazioni che hanno stipulato quei contratti con un partner privato.

In attuazione dell'art. 44, comma 1-bis del D.L. 31 luglio 2007, n. 248, è stata firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 29 marzo 2009 e successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 10 aprile 2009 (G.U. n. 84), la Circolare esplicativa dei termini e delle modalità in base alle quali le amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare all'UTFP i dati relativi alle operazioni di PPP in corso, ricadenti nelle tipologie contemplate dalla decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004, al fine di consentirne la stima dell'impatto sul debito pubblico e sull'indebitamento netto.

Nel 2008 è proseguito il lavoro dell'Unità nelle seguenti linee di operatività:

- ✓ assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali in merito a specifici progetti su richiesta delle stesse amministrazioni;
- ✓ supporto al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al CIPE per l'istruttoria dei progetti previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento;
- ✓ promozione dell'utilizzo di strumenti di partenariato pubblico privato (PPP) per la realizzazione e gestione di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Dall'analisi dei principali progetti sono emerse alcune peculiarità del contesto italiano.

Sono diverse le città italiane che hanno avviato rilevanti investimenti nel settore delle metropolitane; si tratta di interventi di sicuro valore dal punto di vista dell'analisi costi benefici che, tuttavia, scontano l'applicazione di tariffe che non consentono di remunerare gli investimenti e richiedono ingenti contributi pubblici. L'Unità ha raccomandato di valutare la possibilità di procedere ad aumenti contenuti delle tariffe che permetterebbero di generare un incremento più che proporzionale dei livelli di *cash flow*, attirando così maggiori capitali privati.

Anche nel settore portuale, le risorse pubbliche giocano un ruolo determinante nel finanziamento delle opere infrastrutturali. Andrebbe favorita una maggiore ed effettiva autonomia finanziaria delle principali Autorità Portuali, fornendo a queste ultime uno strumento concreto di accesso diretto al sistema del credito (banche e fondi specializzati).

Andrebbero infine approfondite soluzioni innovative che mirano alla cosiddetta "cattura del valore" come, ad esempio, nel caso del progetto viario Quadrilatero Marche – Umbria che prevede la valorizzazione dei flussi finanziari derivanti dall'insediamento di nuove iniziative produttive nelle aree adiacenti alle infrastrutture stradali.

Iniziative in tal senso potranno essere avviate nell'ambito del "Piano per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia" oggetto dell'Intesa tra Stato, Regioni ed Enti locali dell'1 aprile 2009 e del "Piano casa" approvato dal CIPE in data 8 maggio 2009 ai sensi dell'art. 11 del decreto legge n. 112/2008.

Quanto all'attività di promozione, nel corso dell'anno è stato crescente l'impegno a sviluppare le modalità di comunicazione offerte dal sito *web* dell'UTFP, quali i contenuti della pubblicazione trimestrale *UTFP news* e i documenti di approfondimento su singoli temi di rilievo, in aggiunta alla cospicua attività di informazione tramite interventi divulgativi resi dai componenti dell'UTFP in occasione di eventi istituzionali, conferenze e seminari organizzati principalmente

dalle amministrazioni pubbliche per promuovere un corretto approccio nell'utilizzo degli strumenti di PPP.

Tra le novità di rilievo per il 2008 si ricorda, infine, la firma dell'accordo istitutivo dell'*European PPP Expertise Centre* (EPEC), promosso dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli Investimenti e dagli Stati Membri, quale organismo di supporto per l'attuazione di programmi di PPP, che, attraverso la condivisione di esperienze ed informazioni, possa incrementare l'expertise degli Stati Membri nella gestione dei progetti di PPP.

Manfredo Paulucci de Calboli  
Coordinatore  
Unità Tecnica Finanza di Progetto

## **1 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO E I COMPITI ISTITUZIONALI**

Nel corso dell'anno è stato adottato il d.P.C.M 22 luglio 2008 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 gennaio 2009), recante la riorganizzazione l'Unità tecnica finanza di progetto (Unità) sotto il profilo dei compiti, delle attribuzioni, della composizione e delle modalità di funzionamento, ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113.

Al fine di fornire un quadro completo delle attività che l'UTFP è chiamata a svolgere, si riportano, nel riquadro che segue, le norme che definiscono missione e compiti della struttura.

I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP	
L. 17 maggio 1999, n. 144; art. 7	<p><b>L'UTFP è istituita con il compito di:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;</li> <li>✓ fornire supporto: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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;</li> <li>- alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture;</li> </ul> </li> <li>✓ assistere le amministrazioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.<sup>2</sup>;</li> <li>- nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato;</li> <li>- nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti.</li> </ul> </li> </ul>
D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163; art. 163, c. 4, lett. c) (come modificato dal D. Lgs. 31 luglio 2007, n. 113)	<p><b>L'UTFP svolge attività istruttoria</b> – su impulso del Ministero delle Infrastrutture</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per i progetti relativi alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.</li> </ul>
D. Lgs. 163/2006; art. 161, c. 1-bis (come modificato dal D. Lgs. 31 luglio 2007, n. 113)	<p>L'UTFP valuta gli <b>studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche</b> predisposti dai soggetti aggiudicatori secondo modelli da definire con delibera del CIPE.</p> <p>L'UTFP valuta - su indicazione del CIPE e ai fini delle proprie deliberazioni - le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati.</p>
D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni nella L. 28 febbraio 2008, n. 31; art. 44, c. 1 bis	<p><b>Criteri per operazioni di PPP fuori bilancio.</b> L'UTFP riceve dalle stazioni appaltanti le informazioni relative alle operazioni di PPP poste in essere e ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, secondo modalità e termini indicati in un'apposita circolare da emanarsi d'intesa con l'ISTAT.</p>

<sup>2</sup> Attualmente art. 154 del D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP	
D.P.C.M. 22 luglio 2008, di attuazione dell'art. 163, c. 4, lett. c) del D. Lgs. n. 163/2006	<p><b>Decreto di riorganizzazione dell'UTFP.</b> Ribadisce - nel perseguitamento delle finalità istituzionali previste dal succitato art. 7 della L. 144/1999 e dalla legislazione vigente - le seguenti attività dell'UTFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 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;</li> <li>✓ assistenza, mediante consulenza esterna, alle amministrazioni aggiudicatrici, agli enti e soggetti aggiudicatori e alle società a capitale misto pubblico privato nella predisposizione dei bandi di gara nelle procedure di aggiudicazione e nella individuazione dei criteri di valutazione delle offerte ricevute;</li> <li>✓ supporto in ordine alla valutazione di opere infrastrutturali finanziate con ricorso al capitale privato che, per la loro dimensione e impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE.</li> </ul> <p>L'UTFP, previo assenso del Capo Dipartimento, avvia rapporti di collaborazione con istituzioni, organismi nazionali ed internazionali, bilaterali e multilaterali, enti ed associazioni.</p> <p>E' previsto che, con decreto del Sottosegretario delegato venga nominato, su proposta del Capo del Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della Politica Economica – DIPE – un Coordinatore al quale sono attribuite competenze in materia di indirizzo, di organizzazione interna, di comunicazione e di rappresentanza dell'Unità, previo raccordo con il Capo del Dipartimento.</p> <p>Il decreto prevede, altresì, la riduzione del numero dei Componenti da 15 ad 11 unità.</p>

Il citato dPCM prevede che l'UTFP operi alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento, in modo da garantire una maggiore integrazione tra l'Unità e le strutture del Dipartimento che curano l'istruttoria per il CIPE dei progetti infrastrutturali realizzati in cooperazione da *partner* pubblici e privati.

L'Unità si avvale di componenti esperti in materie tecniche, finanziarie e legali nel campo degli investimenti di interesse pubblico.

Nel corso del 2008, l'Unità ha affinato i propri processi operativi al fine di garantire in primo luogo un adeguato supporto tecnico alle numerose pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali interessate a realizzare interventi in *project financing*.

Al riguardo, è stata informatizzata la procedura di “lavorazione” di ciascun progetto, con l’indicazione dell’amministrazione committente; delle caratteristiche del progetto; del momento di attivazione dell’UTFP; del tipo di attività richiesta; delle scadenze entro cui terminare l’attività.

Per quanto riguarda l’analisi delle operazioni ricadenti nelle tipologie contemplate dalla decisione EUROSTAT dell’11 febbraio 2004, comunicate all’Unità ai sensi della circolare firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 27 marzo 2009 e successivamente pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana il 10 aprile 2009 (G.U. n. 84), l’Unità sta definendo con ISTAT le opportune procedure per le predette attività di analisi delle operazioni comunicate (al 30 maggio 2009 risultano comunicate 54 operazioni).

Sugli aspetti operativi di questa attività, si veda il capitolo 5.

## 2 L’EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

### 2.1 Le modifiche del Codice dei Contratti pubblici di lavori

#### 2.1.1 I contratti di PPP

Il D. Lgs. 11 settembre 2008, n. 152 introduce, all’art. 3, comma 15-ter del Codice, la categoria dei contratti di PPP, definiti come *“contratti aventi ad oggetto una o più prestazioni, quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso, in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti”*.

Pur costituendo il primo riconoscimento a livello normativo dell’istituto del PPP, in sostanza, le disposizioni dell’art. 3, comma 15-ter presentano carattere descrittivo e ricognitivo di figure contrattuali già esistenti nell’ordinamento e rispondenti alle caratteristiche proprie dei contratti di PPP, mutuate dal “Libro verde relativo ai

partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni” della Commissione Europea del 30 aprile 2004.

Si ricorda, in proposito, che il citato Libro verde non fornisce una definizione giuridica del partenariato ma si limita ad individuarne gli elementi distintivi, rilevati sulla base della prassi in uso nei vari Stati membri nel porre in essere collaborazioni pubblico private per la realizzazione e la gestione di infrastrutture e dei servizi ad esse connessi, individuando altresì le condizioni per l'applicazione ad essi del diritto comunitario in materia di appalti e concessioni.

La norma indica, a titolo esemplificativo, quali contratti rientranti nella citata categoria, la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, nonché l'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi<sup>3</sup>.

Appare opportuno segnalare la citazione, nell'ambito dell'elencazione delle figure contrattuali, della procedura di affidamento tramite finanza di progetto, la quale è strumentale all'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici, e non identifica, dunque, una categoria contrattuale a sé stante. La locuzione “finanza di progetto”, seppure adoperata dall'art. 153 del Codice per designare delle peculiari procedure di affidamento della concessione di lavori pubblici, caratterizzate da un consistente ruolo del partner privato nella strutturazione del progetto di costruzione e gestione delle opere da affidare, designa, infatti, una modalità di finanziamento di infrastrutture<sup>4</sup>, suscettibile di essere adoperata

---

<sup>3</sup> La definizione di PPP contenuta nel Codice non considera tuttavia alcuni elementi tipici dei contratti di PPP come descritti nel citato Libro verde: ad esempio non si indica l'elemento della durata del rapporto contrattuale, che porta con sé anche la necessaria possibilità di adeguamento del regolamento contrattuale in corso di esecuzione previa verifica del ricorso di condizioni prestabilite nel medesimo contratto; la distinzione tra PPP contrattuale e PPP istituzionalizzato (quest'ultimo inteso come collaborazione pubblico-privata implicante la creazione di un'entità giuridica *ad hoc* ovvero il passaggio a controllo privato di una società pubblica preesistente).

<sup>4</sup> Per “finanza di progetto” si intende infatti “il finanziamento di una specifica unità economica mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il