

nell'ambito di qualsiasi figura contrattuale di PPP elencata all'art. 3, comma 15-ter del Codice.

La previsione di diverse figure contrattuali a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici per realizzare collaborazioni pubblico private consente di scegliere lo strumento più appropriato a ciascuna fattispecie concreta ma ciò presuppone il possesso, da parte delle stesse amministrazioni, di competenze adeguate al fine di individuare il modello contrattuale più conveniente possibile, applicando appropriati modelli di valutazione (ad es. il *Value for Money* "VfM").

Infine, la norma pone l'attenzione sulla possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di porre in essere operazioni non impattanti sul bilancio pubblico applicando i criteri stabiliti a tal fine dalle istituzioni comunitarie di riferimento, fermo restando l'obbligo di trasmettere i dati relativi alle operazioni ricadenti nelle tipologie indicate dalla decisione del 2004 dell'EUROSTAT, per le valutazioni previste dalla legge.

2.1.2 Le nuove procedure di affidamento del promotore

Il terzo correttivo riscrive completamente la norma dell'art. 153 del Codice, attualmente rubricato "Finanza di progetto", abrogando i successivi articoli 154 e 155.

In sintesi, in luogo del noto procedimento del promotore, la norma prevede ora tre diverse procedure, che si aggiungono, quali alternative, alla tradizionale modalità di affidamento disciplinata dagli artt. 143 e ss. del Codice, per i contratti di concessione di lavori pubblici relativi ad interventi previsti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice.

In particolare, sono previste tre procedure alternative:

rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale", secondo la tradizionale definizione di Nevitt.

- d) una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, commi 1-14);
- e) una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, comma 15);
- f) una procedura *ad hoc* in caso di inerzia della pubblica amministrazione, qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale delle opere pubbliche, nel quale siano inseriti gli interventi finanziabili in tutto o in parte con capitali privati (art. 153, commi 16-18).

E' prevista, infine, la procedura (art. 153, commi 19-20) che regola l'intervento dei privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione, descritta di seguito al paragrafo 2.1.3, già prevista nell'abrogato art. 153 del Codice, ma modificata dal Terzo Correttivo.

Le nuove disposizioni trovano applicazione in relazione alle procedure i cui bandi siano pubblicati successivamente all'entrata in vigore dello stesso D. Lgs. n. 152/2008. Per quanto riguarda la specifica procedura di cui all'art. 153, comma 16 del Codice, relativa al caso di inerzia della amministrazione aggiudicatrice (di seguito descritta sub c)), il termine di sei mesi per la presentazione delle proposte decorre, invece, dall'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche 2009-2011 (art. 1, comma 2 D. Lgs. n. 152/2008).

Si descrivono di seguito, in sintesi, le nuove procedure.

a) La gara unica per l'individuazione del promotore

Nel caso di gara unica disciplinata all'art. 153, commi 1-14, l'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'individuazione del promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità.

Alla gara possono partecipare i soggetti che abbiano i requisiti previsti dal regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti.

Le offerte devono contenere un progetto preliminare, un piano economico-finanziario asseverato da una banca, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

A seguito della gara l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del progetto, nonché agli adempimenti di legge ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo per il promotore. Una volta posti in essere tali adempimenti, le possibili alternative sono tre:

- ✓ se il promotore accetta di modificare il progetto come richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini dell'approvazione dello stesso, la concessione è aggiudicata al promotore;
- ✓ se il promotore non accetta di modificare il progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte a quest'ultimo: la concessione è aggiudicata al concorrente che accetta;
- ✓ se il progetto non necessita modifiche l'amministrazione aggiudicatrice procede direttamente alla stipula del contratto con il promotore.

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

b) La doppia gara con diritto di prelazione del promotore

Nell'ipotesi di doppia gara, disciplinata dall'art. 153, comma 15 del Codice l'amministrazione, sulla base dello studio di fattibilità, pubblica un bando di gara, precisando in esso che la procedura non comporta l'aggiudicazione della concessione di lavori al promotore prescelto, bensì l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente.

Il progetto preliminare presentato dal promotore è quindi sottoposto ad approvazione, prevedendo l'onere per il promotore di apportare le modifiche richieste dall'amministrazione ai fini dell'approvazione.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, da svolgersi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore. Tre i possibili esiti alternativi della gara:

- ✓ se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose, il contratto è aggiudicato al promotore;
- ✓ in presenza di offerte economicamente più vantaggiose, entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta divenendo aggiudicatario. In tal caso l'amministrazione rimborsa al migliore offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara;
- ✓ ove il promotore non adegua la propria offerta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il migliore individuato in gara.

c) La procedura in caso di inerzia della p.a.

Se l'amministrazione non provvede a pubblicare un bando di gara in relazione a lavori inseriti nell'elenco annuale nei sei mesi successivi all'approvazione dell'elenco stesso, l'art. 153, comma 16, del Codice consente a soggetti privati, dotati di determinati requisiti⁵, di presentare proposte di contenuto analogo alle offerte contemplate nelle due procedure sopra descritte (progetto preliminare, bozza di convenzione, piano economico finanziario asseverato da una banca, specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione).

La presentazione delle proposte deve essere effettuata entro quattro mesi dalla scadenza del termine predetto e l'amministrazione, a sua volta, entro sessanta

⁵ I requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali richiesti per il soggetto proponente sono indicati, nelle more dell'approvazione del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici, all'art. 98 del DPR 554/99.

giorni decorrenti dalla scadenza del termine di presentazione delle proposte è tenuta a pubblicare un avviso volto a sollecitare la presentazione di ulteriori proposte, ivi comprese proposte già presentate eventualmente rielaborate.

Tali proposte devono essere presentate entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso e sono successivamente valutate dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base dei criteri indicati nello stesso avviso.

Una volta terminata la fase di valutazione delle proposte, che deve concludersi entro i sei mesi successivi al termine di scadenza per la presentazione delle stesse⁶, ove l'amministrazione abbia individuato una proposta di pubblico interesse procede ad aggiudicare la concessione di lavori pubblici con tre possibili alternative:

- ✓ se il progetto preliminare necessita di modifiche, l'amministrazione, ove ricorrano le condizioni previste dalla legge, indice un dialogo competitivo, ponendo a base di esso la proposta di pubblico interesse;
- ✓ se il progetto preliminare non necessita di modifiche, l'Amministrazione può alternativamente “bandire” una concessione ai sensi dagli artt. 143 e ss. del Codice, invitando alla gara il promotore, ovvero una procedura selettiva ai sensi dell'art. 153, comma 15, lett. c), d), e), f) del Codice. Se il promotore non risulta aggiudicatario può, in entrambe le procedure, esercitare il diritto di prelazione e viene comunque rimborsato delle spese sostenute.

L'insieme di tali innovazioni normative mira a chiedere alle amministrazioni di 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

⁶ Complessivamente, quindi, il procedimento per l'individuazione della proposta di pubblico interesse (che include: la definizione da parte dell'amministrazione, dell'elenco annuale dei lavori, la presentazione delle proposte da parte dei potenziali promotori e la valutazione delle stesse ai fini dell'individuazione della proposta di pubblico interesse) richiede 15 mesi. Per la durata complessiva dell'intera procedura (che si conclude con l'aggiudicazione della concessione), a questo termine dovranno aggiungersi i tempi (non prescritti dal Codice) necessari per lo svolgimento della procedura di gara sulla base della fattispecie prescelta (dialogo competitivo; gara ex art. 143 e ss. ovvero ex art. 153 comma 15, lett. c), d), e), f)).

mercato, già al momento dell'avvio del procedimento e con modalità adeguate, le proprie esigenze. Ciò consente un ulteriore effetto positivo anche dal punto di vista degli operatori privati, che sono posti nelle condizioni di offrire una risposta più efficace ed adeguata alle richieste concrete dell'amministrazione.

La novità di maggiore rilievo che caratterizza i procedimenti descritti sub a) e b), è, infatti, l'immediato avvio di una procedura di gara, sulla base dello studio di fattibilità, mentre il previgente procedimento del promotore si caratterizzava per la struttura complessa, nell'ambito della quale ad una fase di natura paraconcorsuale, avviata da un avviso indicativo e volta alla valutazione delle proposte presentate al fine di individuarne una di pubblico interesse, secondo una valutazione discrezionale dell'amministrazione aggiudicatrice, seguiva la fase di gara vera e propria indetta sulla base della proposta dichiarata di pubblico interesse.

Le novità introdotte comportano una maggiore 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.

La procedura a gara unica, descritta, sub a) si presenta senz'altro più rispondente all'obiettivo di semplificazione e riduzione dei tempi di aggiudicazione del contratto perseguito dal legislatore, garantendo al contempo le istanze di tutela della concorrenza nel senso richiesto dalla Commissione Europea in sede di procedura di infrazione nei riguardi del Codice⁷.

La procedura descritta sub b), presenta invece più elementi di similarità con il previgente procedimento del promotore, principalmente in ragione dell'articolazione in due fasi (*rectius gare*) successive e per l'attribuzione al promotore del diritto di essere preferito al migliore offerente adattando il proprio progetto a quello del migliore offerente all'esito della seconda gara. Tale procedura sembra essere più idonea a progetti di particolare complessità.

⁷ E' tuttora pendente la Causa C-412/04 della Commissione Europea contro la Repubblica italiana.

La procedura sub c) consente ai privati di dare impulso all'avvio del procedimento a fronte dell'inerzia dell'amministrazione competente alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di interventi inseriti negli strumenti di programmazione. Al contempo la norma salvaguarda il controllo del procedimento da parte dell'amministrazione stessa, alla quale è demandata comunque la fissazione degli elementi e delle condizioni di realizzazione degli interventi tramite la specificazione dei criteri di valutazione delle proposte nell'avviso indicativo e tramite le determinazioni inerenti la successiva fase di gara.

2.1.3 La proposta di studi di fattibilità da parte di privati per opere non inserite negli strumenti di programmazione

La norma dell'art. 153, comma 19 del Codice prevede la possibilità per soggetti privati che abbiano i requisiti del concessionario, ovvero per soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati nel regolamento di attuazione del Codice, di presentare proposte di realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità non presenti nella programmazione triennale delle opere pubbliche ovvero negli altri strumenti di programmazione approvati dalla amministrazione aggiudicatrice, a mezzo di studi di fattibilità.

La norma prevede altresì che l'amministrazione aggiudicatrice valuti le proposte entro sei mesi successivi dal ricevimento delle stesse e che possa adottare gli studi di fattibilità, nell'ambito dei propri programmi, ove ritenuti di pubblico interesse, senza che ciò comporti per il privato proponente alcun diritto a compenso, né alla realizzazione dei lavori oggetto di proposta, né alla gestione dei relativi servizi.

Rispetto alla precedente formulazione contenuta nella previgente versione dell'art. 153 del Codice, al comma 1, viene introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di valutare le proposte ricevute.

2.1.4 Il regime delle garanzie

Fra le nuove disposizioni introdotte nel Codice dal D.Lgs. n. 152/2008, si segnala l'art. 153, comma 13, in base al quale le offerte presentate nelle procedure di gara disciplinate dal medesimo articolo (gara unica ex art. 153, commi 1-14 e doppia

gara con diritto di prelazione del promotore) devono essere corredate dalle garanzie normalmente richieste in sede di gara dall'art. 75 del Codice e dall'ulteriore cauzione pari al 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dallo studio di fattibilità a base di gara, allo scopo di garantire il rimborso delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta al promotore non aggiudicatario.

La stessa norma prevede che l'aggiudicatario è tenuto a prestare la cauzione definitiva come stabilito dall'art. 113 del Codice a copertura del mancato o inesatto adempimento delle prestazioni relative alla fase di esecuzione dei lavori.

E' inoltre previsto a carico del concessionario il versamento di una cauzione, dall'inizio dell'esercizio del servizio, a garanzia delle penali relative al mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera. La misura di quest'ultima garanzia è fissata nella misura del 10 per cento del costo annuo operativo di esercizio, per essa si prevedono le stesse modalità di versamento stabilite per la cauzione definitiva (cfr. art. 113 del Codice), stabilendosi altresì che la mancata presentazione di tale garanzia costituisce grave inadempimento contrattuale.

La previsione di un garanzia a copertura delle inadempienze contrattuali relative alla gestione dell'opera è stata sinora rimessa al regolamento contrattuale. L'introduzione per legge dell'obbligo del concessionario di prestare tale una garanzia è sicuramente da considerare positivamente, sottolineando la centralità della fase di gestione dell'opera nell'ambito del contratto di concessione.

2.1.5 Le norme in tema di società di progetto e subentro

Le modifiche normative hanno interessato anche gli articoli 156 e 159 del Codice riguardanti, rispettivamente, l'istituto della società di progetto e la disciplina del subentro in caso di risoluzione del contratto di concessione per motivi attribuibili al soggetto concessionario.

La nuova versione dell'art. 156 precisa che le disposizioni in esso contenute sono applicabili anche alle società di progetto costituite dall'aggiudicatario di una

concessione di lavori pubblici selezionato tramite una delle procedure di gara previste dall'art. 153 del Codice. Trattasi di norma meramente ricognitiva, essendo chiaro che la società di progetto è istituto che riguarda il contratto di concessione di lavori pubblici di per se considerato, a prescindere dalle modalità di affidamento seguite dall'amministrazione aggiudicatrice.

Più significativa la modifica dell'art. 159 in relazione al termine per la nomina, da parte degli enti finanziatori del progetto, della società subentrante nella concessione, che può essere individuato dal regolamento contrattuale o assegnato dalla stessa amministrazione concedente nella comunicazione dell'intenzione di risolvere il contratto. Nella versione previgente della norma, il termine era fissato tassativamente in 90 giorni, decorrenti dal momento della ricezione della citata comunicazione da parte dell'amministrazione concedente. La possibilità di stabilire il termine, di volta in volta, in relazione alla singola fattispecie risponde, in parte, ad un'esigenza palesata dai rappresentanti del settore bancario, a giudizio dei quali la disciplina dettata dall'art. 159 del Codice per il subentro dei finanziatori non assicura ad essi tempi idonei ad effettuare tutti gli adempimenti necessari per l'esercizio di tale diritto.

Il nuovo comma 2-bis dell'art. 159 del Codice prevede inoltre che le norme in materia di subentro si applichino alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di PPP.

2.1.6 Le modifiche alla disciplina della locazione finanziaria di opere pubbliche

Con riferimento all'istituto della locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, il D. Lgs. n. 152/2008 ha inserito all'art. 3 del Codice un ulteriore comma, 15-bis, che definisce la figura contrattuale in oggetto come *“il contratto amente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori”*.

E' stata inoltre integrata la disciplina dell'istituto contenuta nell'art. 160-bis, in primo luogo tramite l'inserimento di un ultimo periodo al comma 1, in cui si precisa che il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto pubblico di lavori, salvo che questi ultimi abbiano carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo. Tale precisazione appare importante al fine di

chiarire l'oggetto delle prestazioni contrattuali, ed evitare che le amministrazioni aggiudicatrici procedano impropriamente all'aggiudicazione del contratto di *leasing* immobiliare secondo le modalità proprie degli appalti di servizi.

Sono state poi introdotte nuove disposizioni di carattere esplicativo ai commi 4-*bis*, 4-*ter* e 4-*quater*, al fine di chiarire alcuni aspetti soprattutto relativi alla fase di gara.⁸

In particolare, il comma 4-*bis* dell'art. 160-*bis* del Codice prevede che il soggetto finanziatore deve dimostrare alla stazione appaltante che dispone dei mezzi necessari ad eseguire l'appalto, se del caso anche avvalendosi di altri soggetti, ovvero in associazione temporanea con un soggetto realizzatore e che, nel caso in cui l'offerente sia un contraente generale, può partecipare anche ad affidamenti relativi alla realizzazione, all'acquisizione e al completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità che non siano infrastrutture strategiche ai sensi delle norme contenute nella parte II, titolo III, capo IV del Codice, ove siano in possesso dei requisiti determinati dal bando o avvalendosi delle capacità di altri soggetti. Tali precisazioni hanno il pregio, rispettivamente, di definire con maggiore precisione le modalità con le quali il soggetto finanziatore è legittimato a partecipare alla procedura di affidamento del contratto e di chiarire che il ricorso all'istituto del contraente generale è consentito anche per la realizzazione tramite *leasing* immobiliare di infrastrutture non considerate strategiche o di preminente interesse nazionale.

Permangono in ogni caso aspetti critici in relazione al regime delle responsabilità nell'ipotesi di avvalimento prospettata dalla norma. In quest'ultimo caso infatti dovrebbe sussistere la responsabilità solidale del finanziatore e del costruttore, con la conseguenza che il primo potrebbe essere chiamato a rispondere anche dell'esecuzione dei lavori (cfr. art. 49, comma 4 del Codice).

⁸ Tali disposizioni, prima inserite nello schema di Regolamento di attuazione del Codice, tuttora in fase di approvazione, sono state trasposte nell'art. 160-*bis* dello stesso Codice in quanto disposizioni di carattere innovativo e non meramente attuativo del dettato normativo.

Sempre in funzione di chiarimento delle modalità di svolgimento della gara il successivo comma 4-ter prevede che la stazione appaltante debba porre a base di gara un progetto di livello almeno preliminare.

E' invece volta a chiarire il regime dell'opera oggetto del contratto la disposizione del comma 4-quater, in base al quale l'opera può seguire il regime di opera pubblica ai fini edilizi, urbanistici ed espropriativi e può essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

2.2 Il ruolo del PPP nel Piano Casa

L'art. 11 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112⁹, relativo al *Piano Casa*, prevede che gli interventi inseriti in programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana da realizzare promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati ai sensi del comma 4 della norma, siano attuati anche attraverso gli strumenti della finanza di progetto e della locazione finanziaria di opere pubbliche (cfr. art. 11, comma 5 del D.L. n. 112/2008).

I principali aspetti da tenere in considerazione al fine di delineare la possibile applicazione di schemi di PPP alla realizzazione di interventi di *housing* sociale sono i seguenti:

- ✓ l'esigenza di realizzare di immobili di pubblica utilità o di pubblico interesse;
- ✓ la necessità di progettare costruire e gestire tali immobili con capitali privati;
- ✓ il pagamento di canoni da parte di soggetti terzi (cittadini-utenti) per l'utilizzazione degli immobili;
- ✓ l'esistenza di una domanda di mercato tale da giustificare l'intervento immobiliare proposto;
- ✓ la finalità di riqualificazione urbana in talune zone del paese prevedendo la utilizzazione di immobili già esistenti opportunamente riqualificati.

⁹ Il citato D.L. recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e di perequazione tributaria" è stato convertito con modificazioni dall'art.1, comma 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133.

L'effettiva applicazione di forme di PPP all'edilizia sociale passa per la valorizzazione di *assets* pubblici e privati e richiede una notevole capacità di innovazione e gestione a livello locale (piani urbanistici, impatto sociale, strumenti di finanziamento). Alcuni aspetti di particolare complessità per operazioni di questo tipo attengono, ad esempio:

- ✓ alla proprietà del terreno;
- ✓ alla possibile creazione di servizi accessori nelle aree designate ad accogliere gli interventi di realizzazione immobiliare (es. uffici pubblici, parcheggi interrati, centri commerciali, centri sportivi etc.);
- ✓ all'ipotesi di eventuale retrocessione dei ricavi da parte del soggetto privato alla Pubblica Amministrazione.

Il tema del possibile sviluppo di schemi di PPP per l'edilizia sociale pubblica è stato oggetto di un approfondimento sviluppato dall'UTFP per la newsletter trimestrale *UTFP News* (cfr. ALLEGATO I).

3 L'ATTIVITÀ RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

L'attività di valutazione si è focalizzata sulle variabili economico-finanziarie dei progetti inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche da sottoporre all'esame del CIPE. E' stata in particolare svolta un'analisi volta a:

- ✓ verificare la congruità del contributo a fondo perduto richiesto al CIPE dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge Obiettivo in presenza di flussi di cassa del progetto sufficienti a sostenere un finanziamento, totale o parziale, a tassi di mercato o a tassi agevolati (Banca Europea per gli Investimenti, Cassa Depositi e Prestiti, etc.);
- ✓ ipotizzare il ricorso a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP nel caso in cui i *cash flow* del progetto fossero in grado di garantire condizioni di redditività e bancabilità per gli investimenti da effettuare;

- ✓ valutare l'opportunità di ricorrere a forme di intervento pubblico alternative al contributo pubblico diretto (tariffe ombra, valore di subentro, strumenti di garanzia, etc.);
- ✓ verificare l'effettivo trasferimento del rischio (costruzione, disponibilità e domanda) dalla parte pubblica alla parte privata delle operazioni per le quali non si prevede la registrazione nei conti delle pubbliche amministrazioni ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito.

I progetti di Legge Obiettivo analizzati dall'UTFP nel 2008 sono 9, per un importo globale di costo degli investimenti e di contributi pubblici assegnati dal CIPE rispettivamente pari a circa 8,777 e 1,062 miliardi di euro. L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato nella tabella seguente, che indica anche gli importi dei progetti esaminati e, se presente, la relativa contribuzione CIPE assegnata.

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

N	DENOMINAZIONE	SETTORE	IMPORTO INVESTIMENTO	CONTRIBUZIONE CIPE (anno 2008)	AREA GEOGRAFICA
P1	Metropolitana Torino (prolungamento tratta 4)	TPL €	258.544.000 €	106.131.033	Nord
P2	Metrotranvia Milano-Seregno	TPL €	214.210.000 €	128.500.000	Nord
P3	Metropolitana di Bologna	TPL €	719.184.000 €	120.000.000	Nord
P4	Autostrada Tirrenica A12	STRADE €	3.787.800.000 €	-	Centro
P5	Quadrilatero Marche-Umbria	STRADE €	2.156.000.000 €	536.130.000	Centro
P6	Porto di Civitavecchia	PORTI €	194.652.000 €	71.472.553	Centro
P7	Metropolitana Napoli linea 1 "Dante-Garibaldi-Centro Direzionale"	TPL €	1.375.875.000 €	100.000.000	Sud
P8	Interporto di Battipaglia	INTERPORTI €	71.371.000 €	-	Sud
		TOTALE €	8.777.636.000 €	1.062.233.586	

Per quanto riguarda le opere esaminate a livello di progettazione preliminare¹⁰, l'UTFP ha raccomandato, per il successivo livello di progettazione definitiva, una ottimizzazione della contribuzione a valere su risorse CIPE, nel rispetto della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria del progetto, valutando la

¹⁰ In particolare i progetti P1, P2, P4 e P6 indicati nella figura 1 (P6 è stato analizzato anche in parte come definitivo).

possibilità di attivare, per la copertura dei costi di investimento, forme di finanziamento bancarie.

In tema di attività dell'UTFP sui progetti della Legge Obiettivo, si ricordano le previsioni dell'articolo 161, comma 1-bis del Codice dei Contratti Pubblici (introdotto dal D. Lgs. n. 113/2007 – c.d. secondo correttivo al Codice dei Contratti Pubblici) a norma del quale i soggetti aggiudicatori predispongono studi di fattibilità delle infrastrutture strategiche (secondo modelli da definire 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, le forme per il ricorso a capitali privati ed i presupposti per la loro concreta attuabilità. Per le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati il Cipe acquisisce comunque le valutazioni dell'UTFP.

Tale norma, che ad oggi non ha ancora trovato attuazione, è stata ribadita dall'art. 175 comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici (così come modificato dal terzo Correttivo al Codice) che estende ai progetti della Legge Obiettivo le procedure di cui all'art. 153 (c.d. "finanza di progetto") secondo le quali per l'affidamento della concessione occorre porre a base di gara uno studio di fattibilità. Si ricorda, in proposito, anche la recente Determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 1 del 2009, recante tra l'altro le *"Linee guida per la redazione dello studio di fattibilità"*

Il nuovo art. 175 che ribadisce l'obbligatorietà della redazione degli studi di fattibilità per l'affidamento del contratto di concessione su proposta del promotore e la relativa attività di valutazione dell'UTFP prefigurano, per il prossimo futuro, un ampliamento dell'attività dell'Unità sui progetti della Legge Obiettivo. L'attuazione di tali previsioni normative dovrebbe altresì consentire una migliore qualificazione della spesa per investimenti, in quanto renderebbe possibile costruire sin dall'inizio progetti capaci di massimizzare il *Value for Money*¹¹ per le amministrazioni.

Rispetto alla localizzazione geografica, i progetti esaminati sono equamente distribuiti sul territorio nazionale: 4 al Nord, 3 al Centro e 2 al sud. Occorre evidenziare che l'elevato volume d'investimenti presente nella circoscrizione geografica "Centro" è attribuibile alla presenza di un progetto autostradale a pedaggio (Autostrada Tirrenica A12 Cecina – Civitavecchia), finanziato esclusivamente con capitali privati.

¹¹ Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili. Il VfM dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazione.

Con riferimento alla ripartizione settoriale dei progetti esaminati, anche a seguito dei chiarimenti normativi intervenuti nel 2008 in materia di regolamentazione autostradale, l'Unità ha svolto attività di analisi volte ad individuare forme di leva finanziaria alternative alla contribuzione pubblica (tariffe ombra, valore di subentro, strumenti di garanzia, etc.) necessarie a coprire gli *extra* costi generati dallo sviluppo di un livello di progettazione più avanzato (metropolitana di Bologna, Quadrilatero Umbria Marche, porto di Civitavecchia). In altri casi, invece, in cui il flusso di cassa del progetto si è rivelato sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o a tassi agevolati (Cassa Depositi e Prestiti, BEI, etc.), si è individuato il livello di contribuzione pubblica ottimale (porto di Civitavecchia).

Nell'ambito delle metropolitane, è proseguita l'attività di istruttoria per la concessione di contributi a favore di diverse tratte sia del sistema metropolitano milanese (nella prospettiva dell'evento “Expo 2015”) sia a favore delle principali realtà metropolitane nazionali. Ciò al fine di consentire una riduzione del *gap* competitivo con le principali città europee.

Giova ricordare che il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL) è caratterizzato dall'applicazione di tariffe che non consentono di remunerare gli investimenti e non garantiscono l'equilibrio economico finanziario di tali operazioni. La scelta delle amministrazioni locali di contenere gli incrementi tariffari per limitare l'impatto sulla collettività ha come diretta conseguenza un intenso utilizzo di fondi pubblici. Al fine di realizzare gli investimenti nel settore, appare necessario procedere ad aumenti contenuti delle tariffe che permetterebbero di generare un incremento più che proporzionale sui livelli di *cash flow* di un progetto infrastrutturale in TPL e attirare maggiori capitali privati.

Riguardo al settore portuale va rilevato che, a oggi, le risorse pubbliche giocano un ruolo centrale nel finanziamento delle opere infrastrutturali da realizzarsi nei porti¹², in presenza di una scarsa propensione del settore a favorire l'ingresso dei

¹² Le assegnazioni fatte dal CIPE a valere sulla Legge Obiettivo per lo sviluppo del settore portuale/interportuale ammontano complessivamente a 560 milioni di Euro (pari al 4% del totale delle assegnazioni), su un totale di opere approvate, nel settore, pari 1.754 milioni di Euro. (Cfr. Relazione sullo

privati e della limitata autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. La Legge Finanziaria per il 2008 prevedeva incrementi annuali di gettito fiscale relativo alle merci gestite dai porti per il potenziamento delle infrastrutture connesse al trasporto marittimo¹³; a tali previsioni non hanno fatto seguito i necessari provvedimenti attuativi. Andrebbe favorita una maggiore ed effettiva autonomia delle principali Autorità Portuali, fornendo a queste ultime uno strumento concreto di accesso diretto al sistema del credito (banche e fondi specializzati) e permettendo così la realizzazione di ipotesi di *partnership* con i privati per il finanziamento congiunto di opere infrastrutturali di rilevanti dimensioni economiche.

Nel settore stradale, l'UTFP ha esaminato il progetto relativo alla realizzazione del Quadrilatero Marche – Umbria, che prevede la realizzazione di alcuni assi viari attraverso un innovativo piano di cofinanziamento. Il meccanismo impiegato è quello del *“Value Capture”* (cattura di valore) attuato tramite il *“Piano di Area Vasta”* (PAV). Il Piano coinvolge nel finanziamento 58 Comuni marchigiani e umbri attraverso la valorizzazione dei flussi finanziari derivanti dall'insediamento di nuove iniziative produttive nell'ambito delle cosiddette *“Aree Leader”* e *“Aree di implementazione”*, adiacenti alle infrastrutture stradali. Il meccanismo basa la sua logica sulla previsione di sviluppo di questi nuovi insediamenti produttivi, commerciali e di servizi che, beneficiando del potenziamento viario, creano ulteriore valore aggiunto per la collettività e, al tempo stesso, contribuiscono a cofinanziare l'opera.

stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009).

¹³ In particolare, il combinato disposto di 4 commi (247-250) dell'art. 1 della legge finanziaria comporta l'attribuzione alle Regioni, dal 2008, dell'incremento delle riscossioni dell'IVA e delle accise relative alle operazioni di importazione nei porti e negli interporti, per il finanziamento di interventi di potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi, mediante la costituzione di un fondo di cofinanziamento.