

4 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel corso del 2008, l'UTFP ha assistito 60 pubbliche amministrazioni in merito a 69 progetti, il cui elenco è riportato nella tabella seguente.

Figura 2 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2008

| REGIONE SEDE OPERE | P.A. RICHIEDENTE | SETTORE | PROGETTO | PROCEDURA | FASE ASSISTENZA |
|--------------------|---|-----------------------------|--|------------------------|--|
| PIEMONTE | Comune di Ciriè (TO) | Edilizia Sociale e Pubblica | Ampliamento cimitero | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| PIEMONTE | Comune di Venaria Reale (Piemonte) | Parcheggi | Attivazione aree mercatali e parcheggi sotterranei | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| PIEMONTE | Comune di Venaria Reale (Piemonte) | Energia | Realizzazione della nuova rete di teleriscaldamento | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| PIEMONTE | Università degli Studi di Torino (Piemonte) | Edilizia Scolastica | Realizzazione della sede della scuola universitaria interfaccoltà per le biotecnologie di Torino | Da definire | Assistenza in fase di esecuzione del contratto |
| LOMBARDIA | Comune di Milano - Metropolitana linea 4 | Trasporti e Porti | Scelta partner privato per la realizzazione della metropolitana linea 4 | Da definire | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |
| 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 | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| VENETO | Comune di Pedavena | Edilizia Sociale e Pubblica | Riqualificazione urbana | Da definire | 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 del bando |
| VENETO | Comune di Borgo S. Lorenzo | Edilizia Sociale e Pubblica | Ampliamento cimitero | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di valutazione della proposta |
| LIGURIA | Autorità Portuale Livorno | Trasporti e Porti | Progetto Nuova Darsena | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| EMILIA - ROMAGNA | Comune di Ferrara | Parcheggi | Ristrutturazione parcheggio multipiano e riqualificazione urbana Piazza 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 Scolastica | 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 Lesignano de' Bagni | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione di un centro termale in area ex terme | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| EMILIA - ROMAGNA | Comune di Felino | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione polo scolastico ed ampliamento cimitero | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| EMILIA - ROMAGNA | Comune di Ravenna | Idrico | Attraversamento canale Candiano | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |
| EMILIA - ROMAGNA | Comune di Felino (Pr) | Edilizia Scolastica | Costruzione e gestione di una mensa scolastica | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| EMILIA - ROMAGNA | Comune di Tresigallo (Emilia Romagna) | Edilizia Sanitaria | Restauro ospedale con gestione di RSA e casaprotetta | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | PCM - Presidenza Consiglio dei Ministri | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione nuovo parco della musica - FIRENZE | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | Regione Toscana | Trasporti e Porti | Realizzazione bretella autostradale in P.F. | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di esecuzione del contratto |

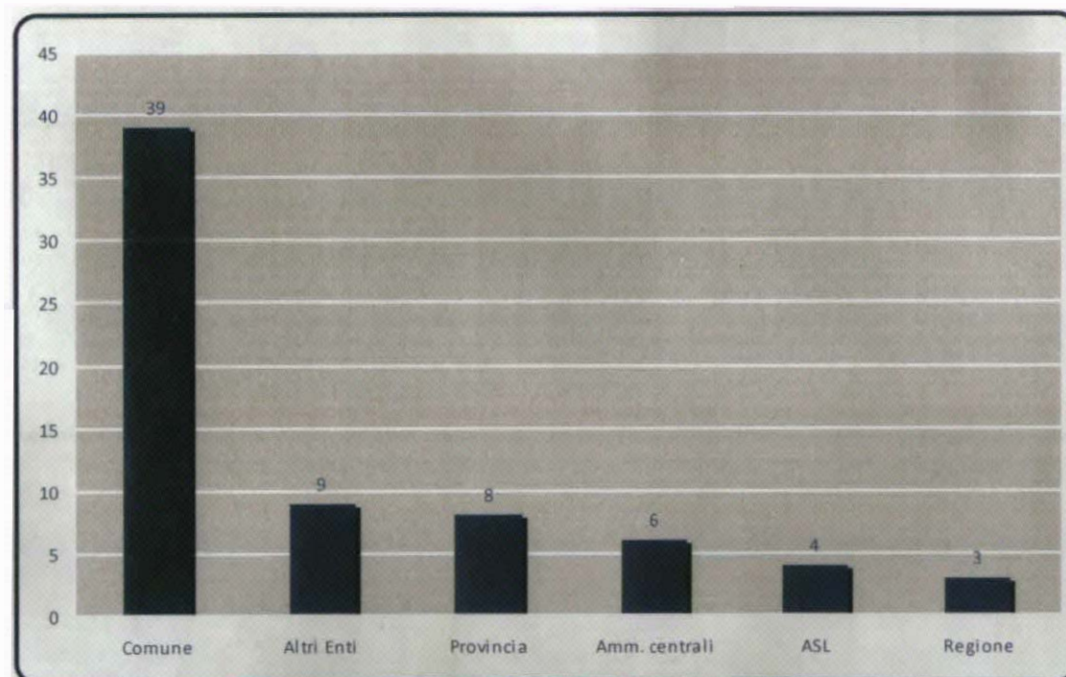
| REGIONE SEDE OPERE | P.A. RICHIEDENTE | SETTORE | PROGETTO | PROCEDURA | FASE ASSISTENZA |
|--------------------|---|-----------------------------|--|------------------------|--|
| TOSCANA | Comune di Pisa | Parcheggi | Realizzazione di un parcheggio | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |
| 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 | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | Provincia di Firenze | Energia | Ristrutturazione 13 traverse fiume Arno per produzione energia elettrica | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | Comune di Scandicci | Edilizia Sociale e Pubblica | Parere in merito all'utilizzo del P.F. | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | Provincia di Arezzo | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione di un complesso che accentri tutte le unità | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| TOSCANA | Comune di Bagni di Lucca | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione Centro benessere e stabilimenti termali | art. 153 D.lgs. 163/06 | 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 del bando |
| 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 |
| MARCHE | Comune di Fano | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione piscina comunale. | Da definire | Assistenza in fase di valutazione della proposta |
| LAZIO | PCM - Presidenza Consiglio dei Ministri | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione città della scienza - ROMA | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Comune di Antrodoco | Edilizia Sanitaria | Residenza sanitaria assistita | Da definire | 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 | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Comune di Latina | Edilizia Sociale e Pubblica | Cimitero per animali e canile- Riqualificazione parco cittadino | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Comune di san Felice al Circeo | Edilizia Scolastica | Realizzazione polo scolastico comunale | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Comune di Aprilia (Lazio) | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione del mercato coperto | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Agenzia del Demanio | Trasporti e Porti | Costruzione ed ampliamento dei porti turistici del Lazio | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Comune di Fiumicino (Lazio) | Trasporti e Porti | Realizzazione porto commerciale ed infrastrutture connesse | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | Ministero della Difesa | Edilizia Sociale e Pubblica | Alloggi militari e Fotovoltaico | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| LAZIO | INPDAP | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione e valorizzazione di 4 centri Vacanza in PF | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |

| REGIONE SEDE OPERE | P.A. RICHIEDENTE | SETTORE | PROGETTO | PROCEDURA | FASE ASSISTENZA |
|-----------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------|--|
| 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 San Giorgio a Cremano | Edilizia Sociale e Pubblica | Pogetto di verde pubblico attrezzato e struttura sociale | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| 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 e Porti | Infrastrutture logistiche dell'interporto di Battipaglia | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| CAMPANIA | Università Federico II* Napoli | Edilizia Scolastica | Insedimento della Facoltà di Medicina Veterinaria in Monteruscello-Pozzuoli | 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 |
| CALABRIA | Comune di Dipignano (Calabria) | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione sala multifunzionale | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| CALABRIA | Comune di Lamezia Terme (Calabria) | Edilizia Sociale e Pubblica | Realizzazione parcheggio ed ampliamento cimitero comunale | Da definire | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |
| SICILIA | Provincia regionale di Palermo | Edilizia Scolastica | Edilizia scolastica | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |
| SICILIA | Provincia di Siracusa | Edilizia Scolastica | Realizzazione di un istituto scolastico alberghiero con annessa struttura alberghiera | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SICILIA | Provincia di Ragusa | Edilizia Sanitaria | Realizzazione centro direzionale delle A.S.I. della provincia di Ragusa | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| 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 |
| SICILIA | Provincia di Ragusa | Edilizia Scolastica | Realizzazione di una scuola | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SICILIA | Provincia di Ragusa | Edilizia Sociale e Pubblica | Museo regionale naturale in PF | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SICILIA | Comune di Catania | Energia | Risparmio energetico con impianti fotovoltaici per edifici e scuole | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SICILIA | Comune di Palermo | Edilizia Sociale e Pubblica | Riqualificazione urbana area ex chimica Arenella | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SICILIA | Comune di Palermo | Edilizia Sociale e Pubblica | Centro polivalente dell'acqua (piscina ed annessi) | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di valutazione della proposta |
| SICILIA | Istituto Regina Margherita Milazzo | Edilizia Sociale e Pubblica | Ristrutturazione immobile a Milazzo | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SARDEGNA | Ministero Pubblica Istruzione | Energia | Progetto risparmio energetico - fotovoltaico in Sardegna | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SARDEGNA | Regione Sardegna | Edilizia Sanitaria | Richiesta assistenza per procedure PPP nel settore ospedaliero | Da definire | 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 Scolastica | Ristrutturazione e ampliamento Istituto Alberghiero e Ristorazione (IPSAR) | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di pubblicazione del bando |

| REGIONE SEDE OPERE | P.A. RICHIEDENTE | SETTORE | PROGETTO | PROCEDURA | FASE ASSISTENZA |
|--------------------|---|--------------------|---|------------------------|--|
| 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 | ASL Sassari | Edilizia Sanitaria | Realizzazione nuovo ospedale Sassari | art. 153 D.lgs. 163/06 | Assistenza in fase di valutazione della proposta |
| SARDEGNA | Comune di Dorgali | Trasporti e Porti | Porto e riqualificazione urbana | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |
| SARDEGNA | Ministero Giustizia - Dip. Amm. penitenziaria | Energia | Produzione e risparmio energetico per strutture penitenziarie | Da definire | Assistenza in fase di programmazione dell'intervento |

I destinatari dell'assistenza sono rappresentati per il 72 per cento circa da amministrazioni locali (in totale 50, di cui 39 comuni, 8 province e 3 Regioni), per il 13 per cento da altri Enti (9 in totale), tra cui Università, scuole, Agenzie, società pubbliche ed interporti, per il 9 per cento da Amministrazioni centrali (in numero di 6) e per il 6 per cento da Aziende Sanitarie Locali e/o Aziende ospedaliere (4 in totale).

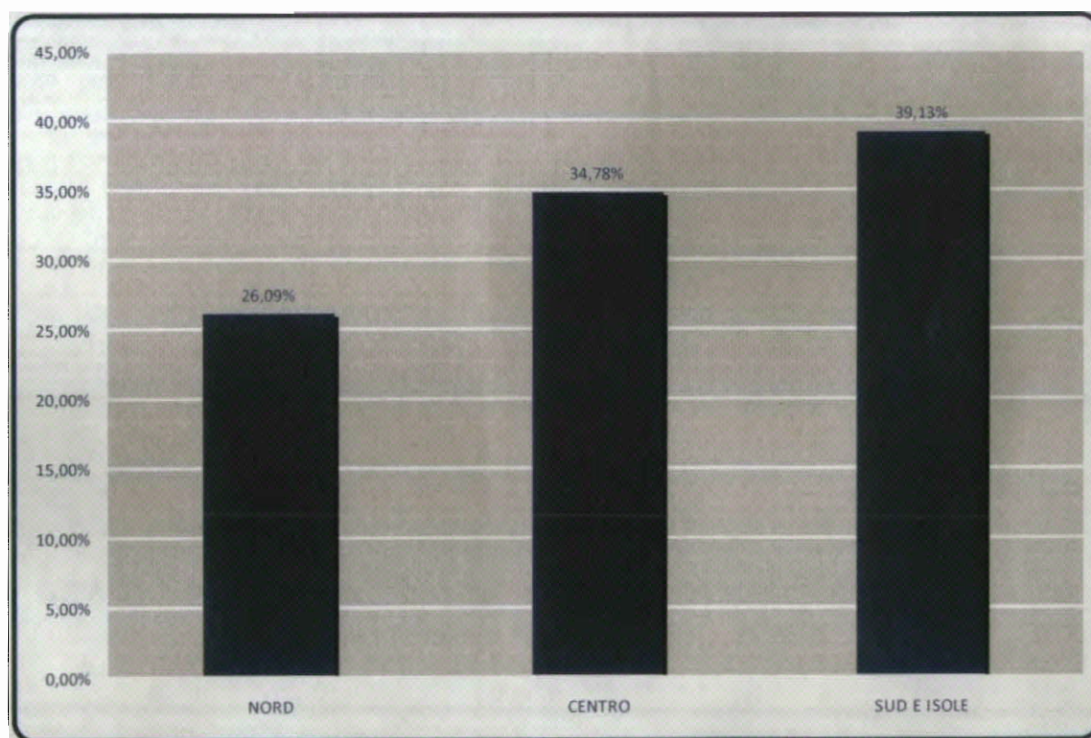
Figura 3 - Ripartizione del numero di richieste di assistenza per Amministrazione richiedente



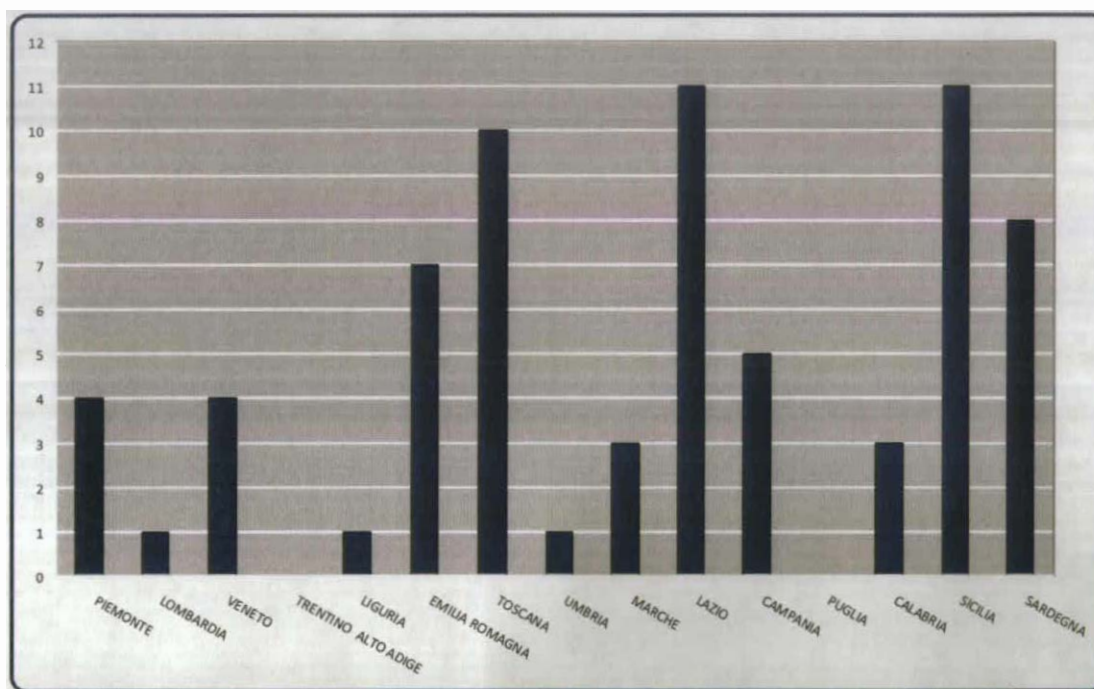
4.1 La localizzazione delle iniziative

Le richieste di assistenza¹⁴, come rappresentato in Figura 4, sono pervenute per il 39 per cento (27 progetti) dalle aree del Mezzogiorno, per il 35 per cento (24 progetti) dal Centro e per il restante 26 per cento (18 progetti) dal Nord. Per quanto riguarda la localizzazione geografica, le regioni che hanno richiesto assistenza per il maggior numero di progetti sono Lazio e Sicilia (titolari, ciascuna, di 11 progetti) e Toscana (titolare di 10 progetti), seguite da Sardegna ed Emilia Romagna (rispettivamente con 8 e 7 progetti), come evidenziato in Figura 5.

Figura 4 - Ripartizione dei progetti oggetto di assistenza per area geografica

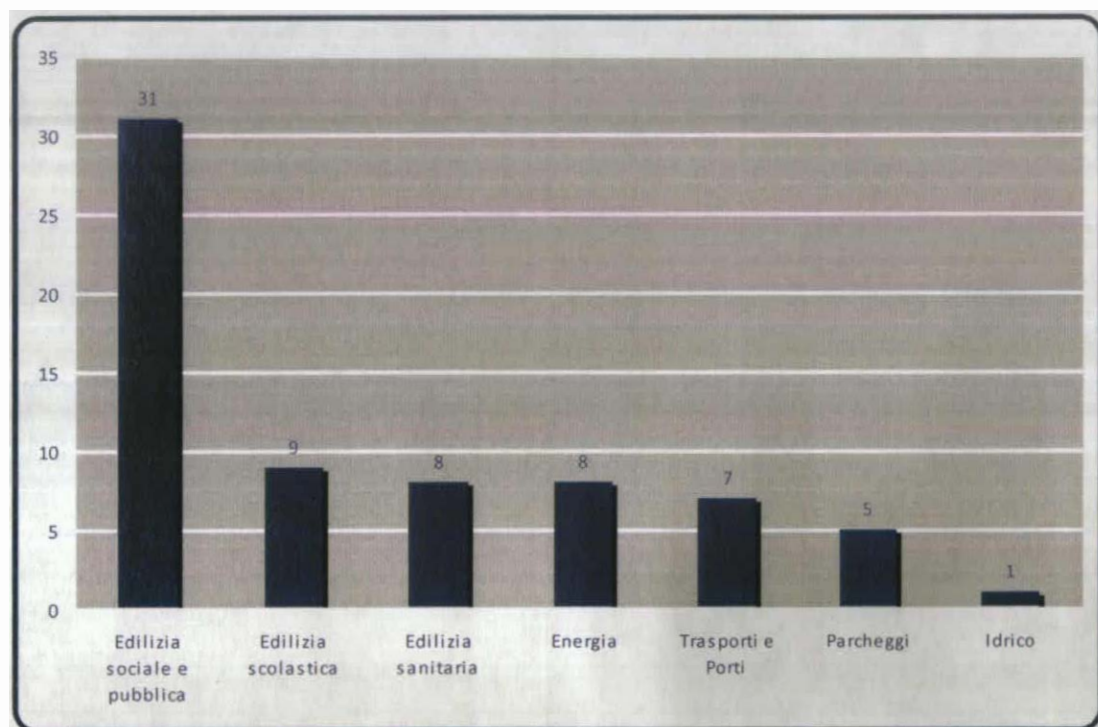


¹⁴ La percentuale si riferisce ai progetti e non alle amministrazioni richiedenti.

Figura 5 – Ripartizione per Regione del numero di progetti oggetto di assistenza

4.2 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 (31 progetti) seguito dal settore dell'edilizia scolastica (9) e da quelli della sanità e dell'energia (8 progetti ciascuno). Il settore dei trasporti e dei porti è presente con 7 progetti, mentre altri 5 progetti riguardano la realizzazione di parcheggi. Una sola iniziativa ha interessato il settore idrico.

Figura 6 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza

4.3 Le attività svolte

L'UTFP fornisce supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nella realizzazione di opere in PPP individuando per ciascuna di esse la forma di partenariato più adatta (concessione di lavori pubblici, sia ad iniziativa privata - cd. procedimento del "promotore" - sia pubblica, locazione finanziaria, società mista ed altre) in funzione sia della sostenibilità economica, sia della fattibilità giuridica dell'operazione.

Nel corso del 2008, le richieste di assistenza hanno riguardato prevalentemente iniziative da realizzare attraverso il previgente procedimento del promotore di cui agli artt. 153 e ss. del D. Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii. (35 progetti, pari al 51 per cento del totale).

Nell'assoluta maggioranza dei casi (97 per cento) le amministrazioni hanno richiesto contemporaneamente assistenza economico-finanziaria e giuridica. Ciò

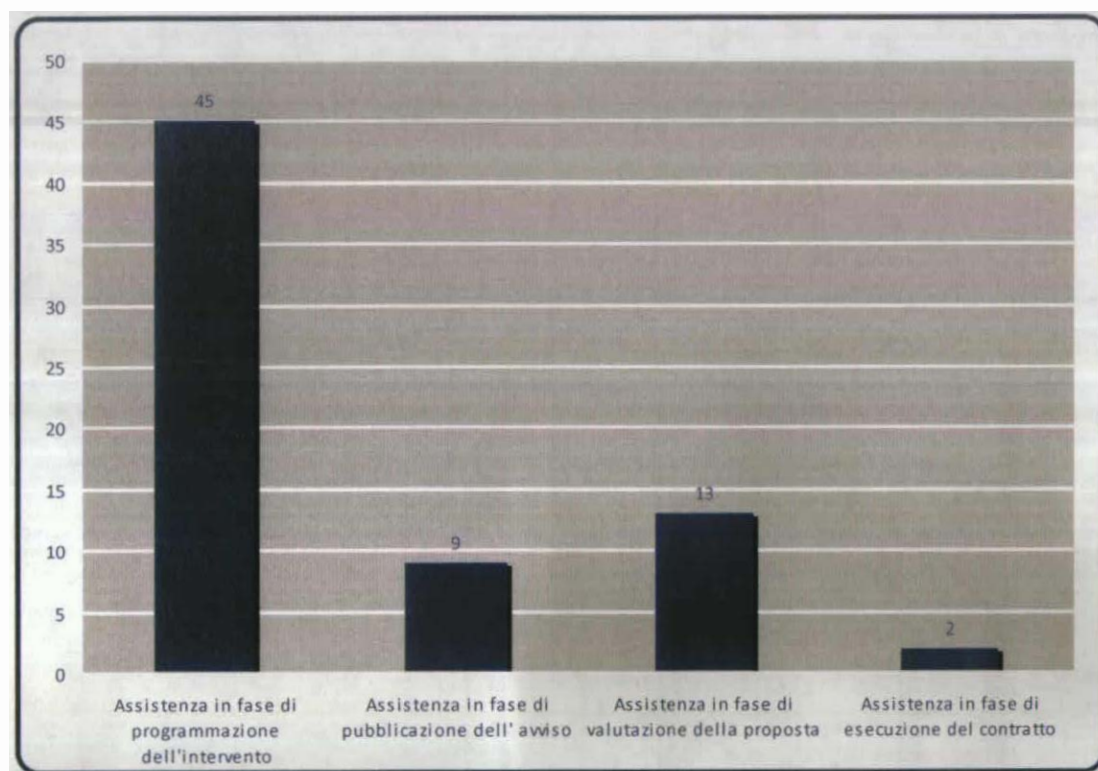
dipende dal fatto che l'UTFP supporta un gran numero di amministrazioni in fase di programmazione dell'iniziativa, fase in cui è necessario sia un inquadramento giuridico dell'intervento che una preliminare analisi economico – finanziaria circa la sostenibilità dell'operazione con capitali privati e l'eventuale necessità di contributi pubblici.

Con riferimento alle iniziative avviate o da avviare attraverso il procedimento del promotore (art. 153 del Codice), le richieste di assistenza hanno riguardato:

a) *fase di programmazione dell'intervento*: in tale fase rientrano sia le richieste di assistenza effettuate per l'individuazione, in vista della predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche, 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, sia, successivamente all'inserimento nella programma triennale, le richieste volte ad approfondire la percorribilità dell'iniziativa dal punto di vista giuridico e la sostenibilità economico finanziaria. In particolare, l'Unità è stata coinvolta nella:

- ✓ impostazione degli studi di fattibilità, con particolare approfondimento della analisi di fattibilità finanziaria e giuridica delle operazioni;
- ✓ analisi delle conclusioni degli studi, per l'identificazione della più idonea modalità di realizzazione dell'iniziativa secondo schemi di PPP;
- ✓ scelta delle operazioni da proporre al mercato.

Un dato importante che emerge dell'attività di assistenza svolta dall'UTFP nel 2008 riguarda l'aumento sensibile del numero di richieste di assistenza in fase di programmazione degli interventi. Tali richieste sono state, infatti, 45 e rappresentano oltre il 65 per cento del totale, a fronte del 44 per cento del 2007.

Figura 7 - Ripartizione per fase del procedimento

Tale dato dimostra, diversamente da quanto finora rilevato per le opere della cosiddetta Legge Obiettivo, la significativa attenzione riservata dalle amministrazioni alla fase di impostazione delle opere da realizzare con le procedure ordinarie, a riprova della già sottolineata rilevanza delle novità normative introdotte prima con il D.Lgs. 30 luglio 2007, n. 113 e, successivamente, con l'approvazione del succitato terzo decreto correttivo al Codice D. Lgs. n. 152/2008.

Come anticipato al capitolo 2, le modifiche al Codice, rendono necessario anticipare alla fase di programmazione delle iniziative molte scelte che le amministrazioni effettuavano solitamente durante la fase di valutazione delle proposte. Rispetto al previgente procedimento del promotore, le nuove tipologie di gara prevedono un set informativo di partenza più chiaro, grazie alla presenza dello

studio di fattibilità predisposto dall'amministrazione, che identifica preliminarmente le principali variabili sia tecniche, giuridiche ed economiche del progetto. Ciò che sicuramente incontra anche il favore dei privati ai quali vengono assicurate le condizioni per un corretto confronto concorrenziale, oltre che la possibilità di rispondere nel modo più adeguato alle esigenze rappresentate dalle amministrazioni aggiudicatrici in sede di bando.

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 9, pari al 13 per cento circa del totale;

c) *fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori*, supportando le amministrazioni nella predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte stesse o fornendo pareri su specifiche questioni sorte in questa fase. L'assistenza in questa fase ha riguardato 13 proposte, pari a circa il 19 per cento del totale;

d) *fase di esecuzione del contratto*, per l'analisi delle eventuali problematiche insorte. L'assistenza in questa fase ha riguardato 2 progetti, pari al 3 per cento circa del totale.

Con riferimento a tali fasi, l'Unità è stata chiamata ad esprimersi riguardo alle seguenti problematiche:

- ✓ valutazione dei piani economico-finanziari delle iniziative;
- ✓ valutazione degli aspetti contrattuali e supporto nell'introduzione di clausole di *profit sharing*, penali collegate alla *performance* e capitolati prestazionali;
- ✓ valutazione degli aspetti organizzativi e gestionali;
- ✓ interlocuzioni con la parte privata;
- ✓ analisi delle problematiche insorte in fase di gestione, con particolare riferimento al tema della cessione delle quote societarie della SPV dopo il collaudo delle opere e delle modalità di riequilibrio del piano economico – finanziario.

Dall'analisi dei dati relativi alle richieste di assistenza ricevute dall'UTFP nel 2008, si evidenzia la prevalenza di richieste provenienti dalle amministrazioni locali mentre, rispetto all'anno precedente, è rimasto stabile il numero di richieste di supporto da parte di amministrazioni centrali e di altre amministrazioni (ASL, Aziende Ospedaliere, Autorità Portuali, ecc.).

Si segnalano, in particolare, importanti iniziative promosse da amministrazioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Giustizia, della Difesa, della Pubblica istruzione) con le quali l'UTFP aveva già in passato collaborato e che, in considerazione della complessità dei progetti da realizzare, hanno ritenuto opportuno chiedere supporto all'UTFP già a livello di redazione dello studio di fattibilità, al fine di consentire la corretta impostazione delle operazioni.

In particolare, nel 2008, l'UTFP ha esaminato progetti di costruzione di scuole e di Università, nonché interventi nel settore delle energie rinnovabili, quali l'installazione e la gestione di impianti fotovoltaici e la realizzazione di misure di efficientamento e risparmio energetico di immobili di proprietà pubblica.

A tale proposito, si fornisce di seguito un approfondimento circa le caratteristiche ed i possibili vantaggi derivanti dall'applicazione dello strumento della concessione di costruzione e gestione per la realizzazione di interventi di risparmio ed efficientamento energetico di edifici pubblici.

Approfondimento

Forme di PPP per il risparmio e l'efficienza energetica: la concessione di lavori pubblici

Attraverso lo strumento della concessione di lavori pubblici ex art. 143 D. Lgs. n.163/2006 può essere affidata a privati la fornitura di servizi riconducibili alle misure elencate nella Direttiva 2006/32/CEE (come, a titolo esemplificativo, installazione di sistemi di teleriscaldamento, illuminazione con lampade ed alimentatori a risparmio energetico, installazione di sistemi o prodotti per la riduzione di esigenze di acqua calda, interventi per isolamento termico degli edifici ecc.).

Generalmente con riferimento al settore energetico i contratti di concessione di lavori contemplano una componente servizi relativa alla produzione di energia ed erogazione di servizi energetici di vario genere, consistenti, in misure riconducibili a quelle elencate nella Direttiva 2006/32/CEE.

Nella figura si rappresenta, a titolo esemplificativo, uno schema delle relazioni contrattuali che intercorrono fra i vari soggetti coinvolti in un'operazione di costruzione e gestione che preveda anche la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il concessionario stipula con l'amministrazione il contratto di concessione e può, eventualmente, costituire una società veicolo (attraverso lo strumento giuridico della società di progetto previsto dall'art. 156 del D. Lgs. n. 163/2006) che ha per oggetto sociale la realizzazione e la gestione della complessiva operazione.

Il concessionario realizza gli interventi previsti dal contratto ivi compresa l'eventuale costruzione di impianti che sfrutta economicamente per la durata della concessione, gestendo altresì i servizi previsti dal contratto, alla scadenza del quale trasferisce l'opera nella disponibilità dell'amministrazione concedente.

In tal modo il concessionario assume, pertanto, il rischio economico della gestione dell'opera e dei servizi ad essa connessi e per finanziare gli investimenti previsti, di solito utilizza finanziamenti strutturati in project finance.



In relazione ai servizi energetici, la concessione può prevedere per il concessionario:

- ✓ la riscossione di una tariffa per l'energia prodotta ed eventualmente non destinata all'autoconsumo dell'edificio;
- ✓ la riscossione di un canone a fronte dei servizi energetici forniti. Il canone rappresenta il mezzo attraverso il quale la società rientra dell'investimento effettuato. La durata del canone può variare a seconda i) del periodo di *payback* dell'investimento, ii) del rischio assunto e iii) del capitale impiegato. Il canone assicura, quindi, l'equilibrio economico-finanziario del progetto e, generalmente, non dovrebbe eccedere il costo dei consumi energetici sopportati dall'amministrazione nel passato.

Con riferimento alla produzione energetica, la concessione può prevedere per il concessionario:

- ✓ la riscossione della tariffa incentivante (conto energia) in relazione al valore dell'energia prodotta dagli impianti;
- ✓ la riscossione del valore dell'energia elettrica prodotta dagli impianti e messa in rete (ovvero ceduta sul mercato);

Per tali interventi l'amministrazione concedente può richiedere al concessionario:

- ✓ un corrispettivo per l'uso degli spazi pubblici in cui vengono installati impianti di produzione di energia;

✓ la retrocessione di una percentuale di ricavi del concessionario;

✓ la fornitura energetica relativa agli edifici oggetto di gestione.

E' evidente che lo schema descritto incontra difficoltà realizzative soprattutto dal punto di vista della fattibilità economico-finanziaria dell'operazione nel caso in cui le esigenze del partner pubblico si limitino ad interventi di messa in efficienza energetica di edifici non suscettibili di gestione economica attraverso la contestuale produzione e il commercio di energia ovvero la prestazione di servizi dietro versamento di corrispondenti canoni da parte dell'amministrazione.

5 L'ATTIVITA' DI MONITORAGGIO DEI CONTRATTI DI PPP AI SENSI DELLA DECISIONE EUROSTAT DELL'11 FEBBRAIO 2004

L'attenzione degli Stati europei all'impatto delle operazioni di PPP sul bilancio e sul debito pubblico ha portato il CMBF della Commissione Europea (*Committee in Monetary, Financial and Balance Payments Statistics*) - nel quale sono rappresentati tutti gli istituti di statistica e le banche centrali dei paesi UE - a fornire indicazioni sulla contabilizzazione di tali operazioni recepite nella Decisione Eurostat 2004 "*Treatment of Public Private Partnership*" e dal nuovo capitolo del Manuale del Deficit e Debito (MDD) pubblicato nel 2004 "*Long term contracts between Government units and non-Government partners*" (parte IV), contenente regole per la contabilizzazione di tali operazioni.

In particolare, la Decisione Eurostat ha per oggetto la classificazione delle PPPs nell'ambito dei conti nazionali in linea con il Sistema Europeo dei Conti (SEC 95). Essa ha finalità di rappresentazione statistica e non esamina le motivazioni e gli scopi per i quali tali contratti sono posti in essere. In seguito all'adozione della decisione citata, Eurostat ha richiesto agli Istituti nazionali di statistica, nel caso Italiano ad Istat, di fornire informazioni sull'indebitamento derivante da operazioni di PPP, al fine di monitorare l'andamento del debito pubblico. Nell'ambito di questo processo, ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, l'UTFP diviene l'organismo deputato a ricevere dalle amministrazioni la documentazione relativa ai contratti di PPP conclusi dalle amministrazioni pubbliche e ricadenti nelle categorie individuate da Eurostat.

Sulla base di tale norma, con apposita Circolare pubblicata in G.U.R.I. il 27 marzo 2009, l'UTFP d'intesa con Istat, ha definito termini e modalità di trasmissione delle informazioni relative a tali operazioni e individuato nel dettaglio quali contratti dovranno formare oggetto di comunicazione. Alla Circolare è allegato un modello di scheda informativa riassuntiva che le amministrazioni dovranno compilare all'atto della comunicazione.

A partire da aprile 2009 l'UTFP, in accordo con Istat, sta procedendo a definire le attività di analisi delle informazioni comunicate, al fine di assicurare una trasparente e chiara rappresentazione dell'allocatione dei principali rischi, ed in particolare di quelli individuati dalla Decisione Eurostat, sulla base del regolamento contrattuale relativo a ciascun singolo progetto.

Approfondimento

La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004

Con Decisione 11 febbraio 2004 Eurostat, l'Ufficio Statistico delle Comunità Europee, ha fornito indicazioni per il trattamento nei conti economici nazionali di specifiche tipologie di PPP.

I PPP regolamentati dalla decisione Eurostat sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- ✓ il rapporto contrattuale tra pubblico e privato ha una durata di lungo periodo;
- ✓ il contratto è stipulato con uno o più soggetti privati eventualmente costituiti in società;
- ✓ il contratto prevede la costruzione di una nuova infrastruttura o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente, che dovrà fornire servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- ✓ l'opera riguarda settori in cui la pubblica amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha di norma un forte interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza, trasporti, edilizia residenziale pubblica, ecc.);
- ✓ la pubblica amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi, sia quando la domanda sia generata dalla stessa pubblica amministrazione (a titolo di esempio: carceri, uffici giudiziari e altri uffici pubblici) sia che provenga da terzi utilizzatori (a titolo di esempio: ospedali, trasporto pubblico locale). Qualora siano previsti pagamenti da parte degli utenti finali per servizi collegati ad attività secondarie associate con l'infrastruttura, questi devono rappresentare una parte minoritaria dei ricavi complessivi del soggetto privato (a titolo di esempio, si consideri un ospedale in cui l'amministrazione in luogo degli utenti finali paga un canone per la disponibilità della struttura e per i servizi, mentre l'eventuale fruizione del parcheggio è pagata direttamente dagli utenti stessi al gestore privato).

La Decisione Eurostat 11 febbraio 2004 prevede che i beni (*assets*) oggetto di tali operazioni non vengano registrati nei conti delle Pubbliche Amministrazioni, ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito, solo se c'è un sostanziale trasferimento di rischio dalla parte pubblica alla parte privata. Ciò avviene nel caso in cui si verifichino contemporaneamente le seguenti due condizioni:

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

In merito alle categorie di rischio considerate dalla Decisione, si forniscono di seguito alcuni elementi di approfondimento.

Il **rischio costruzione** riguarda eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura quali, ad esempio, ritardata consegna, mancato rispetto di standard predeterminati, costi aggiuntivi di importo rilevante, deficienze tecniche, esternalità negative, compreso il rischio ambientale. L'assunzione del rischio da parte del privato implica che non siano ammessi pagamenti pubblici non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera. L'eventualità che il soggetto pubblico corrisponda quanto stabilito nel contratto indipendentemente dalla verifica dello stato di avanzamento effettivo della realizzazione dell'infrastruttura o ripiani ogni costo aggiuntivo emerso, quale ne sia la causa, comporta, invece, l'assunzione del rischio costruzione da parte del soggetto pubblico.

Il **rischio disponibilità** attiene alla fase operativa ed è connesso ad una scadente o insufficiente gestione dell'opera pubblica, a seguito della quale la quantità e/o la qualità del servizio reso risultano inferiori ai livelli previsti nell'accordo contrattuale.

Tale rischio si può ritenere in capo al privato se i pagamenti pubblici sono correlati all'effettivo ottenimento del servizio reso - così come pattuito nel disposto contrattuale - e il soggetto pubblico ha il diritto di ridurre i propri pagamenti, nel caso in cui i parametri prestabiliti di prestazione (sia per quanto riguarda la disponibilità dell'infrastruttura, sia per quanto riguarda i servizi erogati) non vengano raggiunti. La previsione di pagamenti costanti, indipendentemente dal volume e dalla qualità di servizi erogati, implica, viceversa, una assunzione del rischio disponibilità da parte del soggetto pubblico.

Ad esempio, nel caso di realizzazione di Uffici pubblici, Tribunali, Istituti penitenziari, etc., ad uso esclusivo della PA, in cui al privato che progetta, realizza e gestisce l'infrastruttura viene corrisposto un canone per la disponibilità in piena efficienza della struttura stessa e per la gestione dei servizi correlati (ordinaria e straordinaria manutenzione, guardiania, gestione delle reti, gestione archivi, pulizia, gestione parcheggio, etc.), il rischio di disponibilità si può considerare trasferito al privato qualora contrattualmente sia prevista l'applicazione automatica di penali che incidono sul canone corrisposto dal soggetto pubblico sia nel caso di indisponibilità completa o parziale della struttura, sia di erogazione di servizi non corrispondenti agli standard contrattuali.

Il **rischio di domanda** è connesso alla variabilità della domanda non dipendente dalla qualità del servizio prestato; ci si riferisce a quello che può definirsi normale rischio economico assunto da un'azienda in un'economia di mercato.

Il rischio di domanda si considera assunto dal soggetto privato nel caso in cui i pagamenti pubblici sono correlati all'effettiva quantità domandata per quel servizio dall'utenza. Il rischio di domanda, viceversa, si considera allocato al soggetto pubblico nel caso di pagamenti garantiti anche per prestazioni non erogate. In altre parole si presume che il soggetto pubblico assuma il rischio domanda laddove sia obbligato ad assicurare un determinato livello di pagamenti al partner privato indipendentemente dall'effettivo livello di domanda espressa dall'utente finale, rendendo così irrilevanti le fluttuazioni del livello di domanda rispetto alla redditività dell'operazione per il privato. Esempio: nel caso di realizzazione di strade non pedaggiate in cui al privato, che progetta, costruisce e gestisce l'infrastruttura, vengono corrisposti pagamenti pubblici (tariffe ombra) in funzione del passaggio degli autoveicoli, il rischio domanda può considerarsi trasferito al privato nel caso in cui detti pagamenti siano correlati agli effettivi passaggi degli autoveicoli, rilevati elettronicamente.

6 L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE

6.1 L'attività di formazione e comunicazione

Sin dalla sua istituzione l'UTFP ha la funzione di realizzare "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". Anche nel 2008, l'UTFP ha effettuato attività di formazione e comunicazione, su richiesta delle Pubbliche Amministrazioni o in collaborazione con altri enti a ciò preposti.

Rientra, in particolare, nell'attività formativa dell'UTFP la realizzazione di interventi seminariali brevi promossi direttamente o indirettamente dalle PA al fine di aggiornare il proprio personale dipendente in merito alle modalità di realizzazione di operazioni in finanza di progetto. Rientra nell'attività di comunicazione in senso stretto anche la partecipazione a convegni di rilevanza locale e nazionale.

6.1.1 La formazione

Nel corso del 2008, 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. A titolo esemplificativo, e non esaustivo, si citano i moduli relativi a:

- ✓ principali aspetti giuridici delle operazioni da realizzarsi in PPP attraverso contratti di concessione di lavori pubblici;
- ✓ elementi principali e finalità degli studi di fattibilità;
- ✓ analisi economico – finanziaria dei progetti.

Tali moduli formativi sono stati presentati nell'ambito dei Laboratori per lo Sviluppo Locale - Azione n. 2 – Progetti per lo sviluppo locale "La finanza di progetto" organizzati dalla Provincia di Frosinone a dicembre 2007 e a gennaio 2008 e volti a promuovere l'utilizzo di forme di PPP per la realizzazione di infrastrutture sul territorio di riferimento. Tra gli altri interventi locali è opportuno ricordare i seminari tenuti per la Prefettura di Latina e per l'Università di Napoli.