

2 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO

L'art. 163, comma 2, lett. f-*bis*) del Codice dei contratti prevede che l'UTFP valuti i progetti compresi nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) previsto dalla cosiddetta Legge Obiettivo¹⁴. Al riguardo, l'Unità valuta in primo luogo la possibilità di ricorrere a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP nel caso in cui i flussi di cassa dell'investimento siano in grado di garantire condizioni di redditività e bancabilità; verifica l'effettivo impatto di soluzioni finanziarie alternative al contributo pubblico diretto, come il ricorso alle garanzie e la previsione di un valore di subentro al termine della concessione, al fine di consentire l'attivazione dei finanziamenti agevolati (della Banca europea per gli investimenti, della Cassa depositi e prestiti, etc.) e di quelli ordinari; effettua un'analisi di congruità dell'eventuale contributo a fondo perduto richiesto al CIPE a valere sui fondi della Legge Obiettivo.

Nella maggior parte dei casi, gli interventi analizzati nell'arco del 2009 riguardano opere che erano già state oggetto di valutazione da parte dell'UTFP in fase di progettazione preliminare; i progetti definitivi esaminati dall'UTFP sono passati da 10 nel 2007 a 22 nel 2009, con una corrispondente riduzione delle progettazioni preliminari. Tuttavia, al momento dell'inserimento nel Programma delle infrastrutture strategiche (2001), erano molto pochi i progetti preliminari impostati in modo da rispettare i requisiti previsti per le operazioni di PPP; l'UTFP, al pari delle corrispondenti Unità degli altri Paesi europei, ha dovuto così cominciare a lavorare su progetti che risentivano di questi difetti di impostazione.

Proprio al fine di alimentare una *pipeline* di progetti coerenti con i requisiti del PPP, l'art. 161, comma 1-*bis* e l'art. 175, comma 1 del Codice dei contratti pubblici prevedono che i soggetti aggiudicatori predispongano Studi di Fattibilità (SdF) per le infrastrutture strategiche e acquisiscano sugli stessi le valutazioni dell'UTFP al fine di verificare le modalità di ricorso a eventuali capitali privati e i presupposti per la loro concreta attuabilità¹⁵. Tale norma non ha sinora trovato significativa applicazione, anche in

¹⁴ Legge 443/2001 e delibera CIPE 121/2001.

¹⁵ L'art. 175 comma 1 del Codice dei contratti pubblici (così come modificato dal Terzo correttivo al codice) estende ai progetti della Legge Obiettivo le procedure di cui all'art. 153 (c.d. finanza di

considerazione del ricordato livello di maturità progettuale che contraddistingue le opere inserite nel PIS; la richiesta di inserimento di numerosi nuovi interventi nel PIS da parte delle Regioni, in sede di esame dell'Allegato infrastrutture al DPEF 2010 -2013, potrà far crescere tale mercato degli studi di fattibilità su cui acquisire le valutazioni dell'UTFP.

Nel 2009, l'UTFP ha analizzato 25 progetti di Legge Obiettivo, con un costo globale e un ammontare di contributi pubblici assegnati dal CIPE rispettivamente pari a 16,9 e 3,5 miliardi di euro (la restante parte del costo essendo coperta con altre risorse pubbliche e fondi privati).

L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato nella Tabella 2 a pagina seguente, con l'indicazione delle forme di copertura, la localizzazione geografica dell'intervento, lo stato di avanzamento procedurale e il settore di riferimento.

progetto) secondo le quali per l'affidamento della concessione occorre porre a base di gara uno studio di fattibilità.

Tabella 2- Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP

n.	Denominazione	Importo Investimento	Contribuzione CIPE	Capitali Privati	Area Geografica	Stato del Progetto	Settore
1	Metrotranvia di bologna	719.000.000	503.429.000	0	Centro	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
2	Bre.Be.Mi.	2.040.831.000	0	2.040.831.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
3	Trafo autostradale del Frejus	204.000.000	30.000.000	174.000.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
4	Metropolitana di Torino linea 1	193.000.000	106.112.022	7.400.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
5	Interporto di Termini Imerese	78.000.090	0	15.000.000	Sud	Approvazione progetto preliminare	Porti e Interporti
6	Trafo del Brennero	3.500.000.000	in corso di definizione	in corso di definizione	Nord	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
7	Metro di Parma	345.000.000	172.112.022	0	Centro	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
8	Ferrovia Metrocampania Nord-Est tratta Piscinola-Aversa Centro	33.042.454	33.042.454	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
9	Circumvesuviana: compl.to raddoppio tratta Torre Annunziata-Pompei	127.994.566	58.658.130	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
10	Circumflegrea: consolid. nto Galleria Camaldoli	26.400.062	26.400.062	0	Sud	Approvazione progetto esecutivo	Metropolitane
11	Bretella di collegamento Circumflegrea-Cumana Soccavo a Mostra	121.171.966	121.171.966	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
12	Ferrovie Sud-Est: automazione dei passaggi a livello	20.982.424	20.982.424	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
13	Ferrovie Sud-Est: barriere antirumore per inquinamento acustico lungo le linee ferroviarie	30.000.000	30.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
14	Pedemontana Lombarda	5.039.979.000	1.245.000.000	3.794.979.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
15	Linea M4 Milano - lotto 2 Sforza/Polclinico - Linate	910.000.000	546.000.000	273.000.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
16	Linea M5 Milano - lotto 2 Garibaldi FS - S.Siro	782.500.000	355.000.000	351.500.000	Nord	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
17	Ferrovie Sud-Est: Elettificazione linea ferroviaria Bari-Taranto	22.000.000	22.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
18	Ferrovie Sud-Est: impianto di segnalamento e sicurezza sistema 4	44.000.000	44.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
19	Ferrovie Sud-Est: inquinamento acustico lungo le linee ferroviarie Bari - Taranto	17.000.000	17.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Ferrovie
20	Hub Portuale di Taranto	186.000.000	55.123.000	42.544.166	Sud	Approvazione progetto definitivo	Porti e Interporti
21	Autostrada A12 Rosignano-Civitavecchia: lotto 1 Rosignano-S.Pietro in Palazzi	49.000.000	0	49.000.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
22	Autostrada Regionale medio Padana Veneta	924.000.000	0	924.000.000	Nord	Approvazione progetto preliminare	Strade e autostrade
23	Metropolitana di Catania: 1° stralcio Stesicoro - Verrazzano	190.000.000	190.000.000	0	Sud	Approvazione progetto definitivo	Metropolitane
24	A15 TIBRE Parma - Nogarole Rocca: 1° stralcio	514.000.000	0	514.287.000	Centro	Approvazione progetto definitivo	Strade e autostrade
25	Ragusa - Catania	814.000.000	0	605.000.000	Sud	Approvazione progetto preliminare	Strade e autostrade
		16.931.901.562	3.576.031.080	8.791.541.166			

Per quanto concerne la localizzazione territoriale, 8 progetti sono ubicati al Nord, 4 progetti ricadono al Centro e 13 progetti nel Mezzogiorno.

I progetti hanno riguardato i seguenti settori: stradale e autostradale (7 progetti), trasporto pubblico locale: metropolitane (10 progetti), ferroviario (6 progetti) portuale e intermodale (2 progetti).

Dalla tabella si evince che i progetti che hanno richiesto la minore contribuzione pubblica in termini percentuali sono quelli relativi al settore autostradale, concentrati prevalentemente nel Nord Italia, per i quali risulta molto più alta la quota di capitale privato. La minore quota di capitale privato attivata dai progetti localizzati nel Mezzogiorno è legata, da un lato, alla tipologia degli investimenti (metropolitane e ferrovie), finalizzati prevalentemente al conseguimento di benefici di carattere socio-economico e, dall'altro lato, alla maturità dei progetti oggetto di esame da parte dell'UTFP, per lo più completamenti di interventi già in atto.

Il consistente numero di progetti relativi al trasporto pubblico locale e metropolitano è coerente con la priorità accordata, a livello nazionale e regionale, al miglioramento della mobilità all'interno dei maggiori centri urbani e metropolitani del Paese, anche al fine di consentire una riduzione del *gap* infrastrutturale e competitivo con le principali aree metropolitane europee. Come evidenziato nella precedente tabella, i progetti esaminati dall'Unità hanno riguardato le principali conurbazioni urbane del Paese: Milano, Napoli, Bari, Torino e Bologna.

Per i progetti che interessano il settore delle metropolitane, la tipologia prevalente di PPP è quella di tipo "istituzionale" che prevede la creazione di una società mista (pubblico-privata)¹⁶.

Come già rilevato nella Relazione del 2008, i bassi livelli tariffari applicati non consentono di coinvolgere capitali privati in percentuali significative rispetto al fabbisogno finanziario degli investimenti. La scelta delle amministrazioni locali di contenere gli incrementi tariffari

¹⁶ Il partenariato "istituzionalizzato" implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

per limitare l'impatto sulla collettività ha quindi come diretta conseguenza un intenso utilizzo di fondi pubblici.

Tuttavia, alcuni dei progetti oggetto di valutazione nel 2009 (in particolare, di alcune delle tratte delle metropolitane di Milano: Linee M4 "Policlinico - Linate" e M5 "Garibaldi – S. Siro") evidenziano un crescente contributo di capitali privati rispetto agli anni precedenti, pari in media a circa il 30 per cento a fronte di livelli di rendimento per gli azionisti, in base ai piani economico finanziari esaminati dall'UTFP, compresi tra il 7,5 e l'8 per cento. L'obiettivo, nei prossimi anni, sarà quello di ampliare ulteriormente il coinvolgimento dei privati, anche attraverso aumenti sostenibili delle tariffe.

Le opere autostradali inserite nel PIS sono pressoché integralmente finanziate, utilizzando per lo più un PPP di tipo "contrattuale"¹⁷, da concessionari privati; l'attivazione concreta delle risorse private dipenderà dal completamento del lungo iter di approvazione delle convenzioni e degli allegati piani economico finanziari sottoscritti dall'ANAS con i singoli concessionari.

I predetti piani prevedono:

- livelli di rendimento per gli azionisti compresi tra il 9 e il 10 per cento, ritenuti congrui per attrarre investitori privati;
- in mancanza di valori di riferimento per alcuni degli elementi da utilizzare per la determinazione del *Weighted Average Cost of Capital* (WACC) (ad esempio, scelta del tasso base e premio per il rischio) una metodologia indicata dalla delibera CIPE 38/2007 per il settore aeroportuale. La valutazione dell'UTFP delle modalità di determinazione del WACC nelle concessioni autostradali ha consentito di rilevare una prassi che, per alcuni aspetti (ad esempio, la determinazione del premio per il rischio), non è stata ritenuta congrua dal NARS, che ha provveduto a formulare osservazioni e prescrizioni.

¹⁷ Il partenariato "contrattuale" è basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni di PPP, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto uno dei modelli più conosciuti è il modello *concessorio*, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l'utente finale: il privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico.

- l'utilizzo dello strumento del valore di subentro al termine della concessione. Lo strumento prevede che il concedente paghi la quota di investimento non ammortizzato nel periodo concessorio (*A12 Cecina –Civitavecchia, Bre.Be.Mi, Pedemontana Lombarda e Ti.Bre.*). Nel parere reso, l'UTFP ha evidenziato le potenzialità dello strumento come leva finanziaria al fine di ridurre il contributo pubblico richiesto in fase di approvazione; nei casi esaminati, infatti, il periodo di ammortamento correlato alla vita utile del progetto risulta essere superiore al periodo concessorio;
- l'utilizzo di strumenti di garanzia, come il già citato FGOP, nell'operazione *Bre.Be.Mi*¹⁸. L'UTFP ha in particolare verificato l'utilità del FGOP ai fini della riduzione dell'indennizzo finale, attraverso l'assunzione del rischio di non liquidità del soggetto aggiudicatore (nel caso di specie, CAL);
- il ricorso al finanziamento di un solo lotto costruttivo, al fine di consentire l'avvio dei lavori anche in assenza della copertura del fabbisogno totale dell'opera (*Ti.Bre.*);
- 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 (*Ragusa – Catania*). In particolare, l'UTFP ha sviluppato un'analisi di congruità del contributo a fondo perduto richiesto dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge Obiettivo in funzione delle possibilità di sfruttamento economico-gestionale del progetto.

Tra le opere ferroviarie, per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico del Tunnel di base del Brennero, è stato previsto il ricorso al PPP, che si stima possa rendere disponibili fonti di finanziamento pari a 400 milioni di euro (per la parte italiana dell'opera)¹⁹. Nel parere reso, l'UTFP ha

¹⁸ Il Piano Finanziario del progetto di realizzazione della Pedemontana non prevede l'intervento del FGOP; tuttavia, la relazione a corredo del piano ha introdotto la possibilità di ricorrere allo strumento FGOP se disponibile e, ovviamente, conveniente per il progetto.

¹⁹ La quota di partecipazione pubblica a cofinanziamento dell'opera e del capitale privato attivata dal meccanismo del *cross financing* (la tariffazione dell'uso dell'infrastruttura stradale per finanziare la ferrovia) e effettivamente assegnata al finanziamento del Tunnel del Brennero sono ancora in corso di definizione.

evidenziato la necessità di attivare al più presto le analisi propedeutiche all'avvio degli schemi di PPP proposti (nella fattispecie, del tipo *Design, Build, Finance and Maintenance* – DBFM) per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico. L'esperienza internazionale evidenzia, infatti, che progetti di tale complessità hanno bisogno di una lunga preparazione non solo in merito ai profili legali ed economico-finanziari, ma anche in relazione al disegno della procedura di gara.

3 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

3.1 Le iniziative oggetto di assistenza

Nel corso del 2009 l'Unità ha fornito assistenza a 63 pubbliche amministrazioni in merito a 72 progetti, con un aumento del 4 per cento rispetto all'anno precedente (Tabella 3).

Tabella 3 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2009

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	INTRA-SETTORE	ente	PROGETTO
1	Piemonte	Università degli Studi di Torino	Edilizia Scolastica	scuola	Università	Realizzazione della sede della scuola universitaria Interfacoltà per le biotecnologie di Torino
2	Piemonte	Comune di Venaria Reale (Torino)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	progetto di attivazione aree mercatali e parcheggi sotterranei
3	Piemonte	Città di Canelli (Asti)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione piscina coperta
4	Piemonte	Comune di Venaria Reale (Torino)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	realizzazione della nuova rete di teleriscaldamento
5	Liguria	Autorità Portuale di Genova	Logistica & Porti	logistica	Autorità Portuale	Realizzazione del retroporto di Alessandria
6	Liguria	Comune di Zoagli (Liguria)	Strutture ricettive	--	Comune	Mini golf e bar
7	Lombardia	Comune di Vittuone (Milano)	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Gestione delle farmacie comunali
8	Lombardia	Comune di Vimodrone (Milano)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione centro sportivo
9	Lombardia	Comune di Samarate (Varese)	Edilizia Sanitaria	RSA	Comune	Centro sociale polivalente con annessi servizi per anziani
10	Lombardia	Infrastrutture Lombarde	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Edilizia penitenziaria	Regione	Cittadella della Giustizia - San Vittore
11	Lombardia	Infrastrutture Lombarde	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale di Garbagnate
12	Lombardia	Comune di Gottolengo (Brescia)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione e gestione di una piscina comunale
13	Lombardia	Comune di Brivio (Lecco)	Edilizia Sociale e Pubblica	uffici pubblici	Comune	riqualificazione immobile di proprietà comunale

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
14	Veneto	ULSS 12 Venezia	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	realizzazione centro Terapia Protonica In P F
15	Veneto	ULSS 8 di Asolo (Treviso)	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	Adeguamento Infiattivo canone di servizi per Ospedale realizzato in PF
16	Friuli Venezia Giulia	Ente Zona Industriale di Trieste-EZIT	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	Acquisizione e trasformazione dell'"ex cotonificio Olcese"
17	Emilia Romagna	Comune di Malalbergo (Bologna)	Impianti sportivi	--	Comune	ampliamento di un impianto natatorio in PF
18	Emilia Romagna	Provincia di Parma	Porti & Logistica	logistica	Provincia	Progetto di logistica ferroviario stradale
19	Emilia Romagna	Comune di Bologna	Impianti sportivi	--	Comune	realizzazione e gestione di un asilo nido
20	Emilia Romagna	Comune di Tresigallo (Emilia Romagna)	Edilizia Sanitaria	ospedali	Comune	Restauro ospedale con gestione di RSA e casaprotetta
21	Emilia Romagna	Comune di Novellara	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	progetto di riqualificazione urbana
22	Toscana	Ministero Infrastrutture e Trasporti	Trasporti & Viabilità	strade & autostrade	Amm. Centrali	Autostrada A12
23	Toscana	Comune di Santa Maria a Monte (Pisa)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	quesiti per la riqualificazione urbana del Comune di Santa Maria a Monte (PI).
24	Toscana	Provincia di Grosseto	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Provincia	realizzazione di un laboratorio per la qualità agroalimentare e gestione polo hi-tech
25	Toscana	Comune di Cantagallo (Prato)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Riqualificazione dell'antico borgo di Mezzana
26	Toscana	Comune di Calcinaia (Toscana)	Edilizia scolastica	università & ricerca	Comune	Realizzazione di un polo scolastico in project financng
27	Toscana	Comune di Follonica (Grosseto)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Quesito circolare PCM 27 marzo 2009
28	Umbria	Comune di Perugia (Umbria)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Realizzazione e gestione di un mercato coperto e opere complementari
29	Lazio	Agenzia del Demanio	Porti & Logistica	porti	Amm. Centrali	Costruzione ed ampliamento dei porti turistici del Lazio (Anzio)
30	Lazio	Comuni di Ariccia Genzano e Lanuvio (Roma)	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Realizzazione parco dei giardini in PF
31	Lazio	Provincia di Roma	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Provincia	PF per l'installazione di impianti fotovoltaici presso gli immobili provinciali
32	Lazio	Comune di Chieti	Parcheggi	--	Comune	PPP per realizzazione di parcheggio
33	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	--	Comune	Realizzazione parcheggio multipiano Via Tripoli
34	Lazio	Comune di Roma	Parcheggi	--	Comune	realizzazione e gestione del parcheggio interrato di piazza Verdi
35	Lazio	Provincia di Roma	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Provincia	Realizzazione della nuova sede in leasing
36	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Realizzazione del mercato coperto
37	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Edilizia scolastica	scuole	Comune	Realizzazione di una scuola e servizi accessori
38	Lazio	Comune di Aprilia (Latina)	Energia & Ambiente	illuminazione pubblica	Comune	Progetto di illuminazione pubblica
39	Lazio	Comune di Fiumicino (Lazio)	Porti & Logistica	porti	Comune	realizzazione porto commerciale ed infrastrutture connesse
40	Lazio	Comune di Roma	Trasporti & Viabilità	trasporto pubblico locale	Comune	Programma straordinario di infrastrutture per la mobilità
41	Abruzzo	Comune di Castellalto (Teramo)	Strutture ricettive	--	Comune	Centro polifunzionale

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
42	Campania	Ministero dell'ambiente	Energia & Ambiente	Idrico	Amm. Centrali	Finanziamento a valere su fondi art. 144 L.388 23/12/2000
43	Campania	Comune di Melito (Napoli)	Strutture cimiteriali	--	Comune	Ampliamento cimitero comunale
44	Campania	Comune di Eboli (Salerno)	Impianti sportivi	--	Comune	Centro Sportivo in PF
45	Campania	Comune di Frattaminore (Napoli)	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Caserme & alloggi militari	Comune	Realizzazione nuova caserma dei carabinieri
46	Campania	Regione Campania	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Nuovo Ospedale della zona orientale di Napoli
47	Campania	Università di Napoli Federico II	Edilizia scolastica	Università & ricerca	Università	Insedimento della Facoltà di Medicina Veterinaria in Monteruscello – Pozzuoli
48	Campania	Università degli Studi di Salerno	Edilizia Sanitaria	ospedali	Università	Riqualificazione e funzionalizzazione Ospedale S. Giovanni di Dio
49	Campania	Comune di Buonalbero	Strutture cimiteriali	--	Comune	Project Financing per l'ampliamento del cimitero con costruzione di un parcheggio
50	Puglia	Comune di Bitonto (Bari)	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	assistenza in P.F., di un mercato rionale, relativa ad un avviso indicativo
51	Puglia	Comune di Turi	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	realizzazione delle infrastrutture e dei fabbricati destinati a ospitare attività artigianali di medie e piccole imprese in un'area PIP
52	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Parcheggi	--	Comune	realizzazione parcheggio ed ampliamento cimitero comunale
53	Calabria	Comando generale Arma dei Carabinieri	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Impianti fotovoltaici presso strutture in uso all'Arma dei carabinieri
54	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Parcheggi	--	Comune	parcheggio
55	Calabria	Camera di commercio di Vibo Valentia	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Porto di Vibo marina
56	Calabria	Provincia di Cosenza	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Provincia	Realizzazione e gestione in PF di impianti fotovoltaici
57	Calabria	Comune di Dipignano (Calabria)	Strutture ricettive	--	Comune	realizzazione sala multifunzionale
58	Sicilia	Comune di Catania	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	risparmio energetico con impianti fotovoltaici per edifici e scuole
59	Sicilia	Comune di Palermo	Parcheggi	--	Comune	realizzazione di un parcheggio sotterraneo
60	Sicilia	Comune di Marsala (Trapani)	Strutture cimiteriali	--	Comune	Completamento e gestione del nuovo cimitero comunale
61	Sicilia	Provincia di Agrigento	Edilizia Sociale e Pubblica	riqualificazione urbana	Provincia	parere giuridico
62	Sicilia	Università di Enna	Edilizia scolastica	Università & ricerca	Università	riqualificazione urbana
63	Sicilia	Comune di Catania	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Cittadella dell'animale rifugio e cimitero per cani
64	Sicilia	Provincia di Ragusa	Beni culturali	--	Provincia	Museo regionale naturale in PF
65	Sicilia	Istituto Regina Margherita Milazzo (Sicilia)	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	ristrutturazione immobile a Milazzo
66	Sicilia	Comune di Comiso (Ragusa)	Strutture cimiteriali	--	Comune	PF per il cimitero di Comiso e di Pedalino

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO
67	Sicilia	Comune di Barrafranca	Strutture cimiteriali	--	Comune	Ampliamento cimitero comunale
68	Sardegna	Comune di Valdermosa (Cagliari)	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Caserme & alloggi militari	Comune	Realizzazione nuova caserma Carabinieri
69	Sardegna	Autorità Portuale di Cagliari	Parcheggi	--	Autorità Portuale	Riqualificazione urbana - Parcheggio
70	Varie	Ministero dello sviluppo economico	Energia & Ambiente	Energia	Amm. Centrali	Procedure di affidamento del servizio energia
71	Varie	UTFP-DAP - Min.della Giustizia	Edilizia Penitenziaria & Difesa	Edilizia Penitenziaria	Amm. Centrali	Piano nazionale di edilizia carceraria
72	Varie	Ministero della difesa	Energia & Ambiente	Energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Interventi di risparmio energetico

Attraverso incontri e scambio di documentazione, l'UTFP valuta gli aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria dei progetti e formula indicazioni e pareri non vincolanti per l'amministrazione richiedente.

Alcune amministrazioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della giustizia, Ministero della difesa, Ministero per la tutela dell'ambiente, del territorio e del mare), a valle di un primo intervento dell'UTFP e sulla base delle indicazioni ricevute nel 2008, hanno reiterato la richiesta di assistenza per impostare correttamente le successive attività di affidamento dei contratti: redazione Studio dello fattibilità e del bando di gara, valutazione delle proposte, ecc..

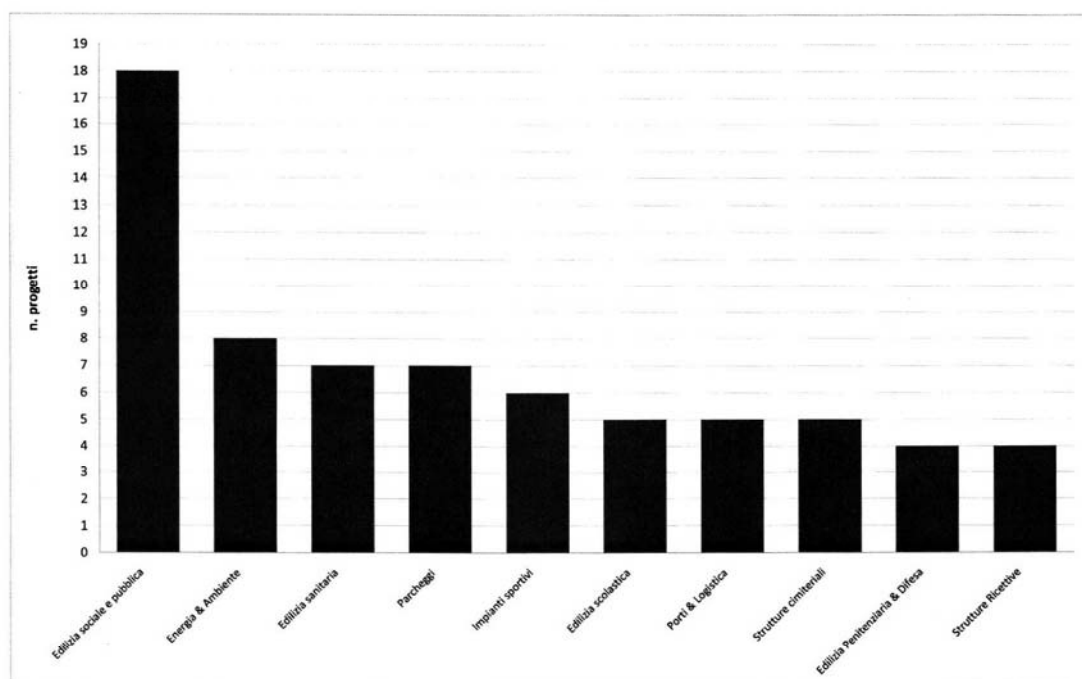
Nel 2009, l'UTFP ha chiuso 41 attività di assistenza. Per altri 25 casi, l'attività di assistenza non si è chiusa con l'emissione di un parere, registrando, successivamente alla richiesta o all'incontro preliminare con l'Amministrazione, sospensioni o interruzioni, per motivi legati principalmente allo scarso *commitment* delle amministrazioni richiedenti rispetto al progetto e alla mancanza di adeguate *expertise* e/o risorse finanziarie all'interno dell'amministrazione per la predisposizione dello studio di fattibilità. Per i restanti 6 progetti oggetto di assistenza sono ancora in corso le attività di definizione del parere da parte dell'Unità.

Come negli altri anni, i clienti istituzionali che hanno maggiormente beneficiato dell'assistenza dell'UTFP sono stati i Comuni, seguono le amministrazioni centrali, Province, Università, Regioni e Aziende sanitarie locali. Nell'ambito dei Comuni, il maggior numero di assistenze ha interessato le amministrazioni con meno di 5 mila abitanti (53 per cento).

Il maggior numero di richieste di assistenza (39 per cento) è pervenuto da Lazio, Sicilia e Campania, confermando la forte domanda proveniente anche dalle Regioni del Mezzogiorno; seguono Toscana, Lombardia, Emilia Romagna e Calabria.

Dal punto di vista settoriale, la prevalenza delle iniziative ha riguardato l'edilizia pubblica (sanitaria, scolastica e della riqualificazione urbana), l'energia (installazione e gestione di impianti fotovoltaici, di efficientamento e risparmio energetico) e l'ambiente.

Figura 1 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza

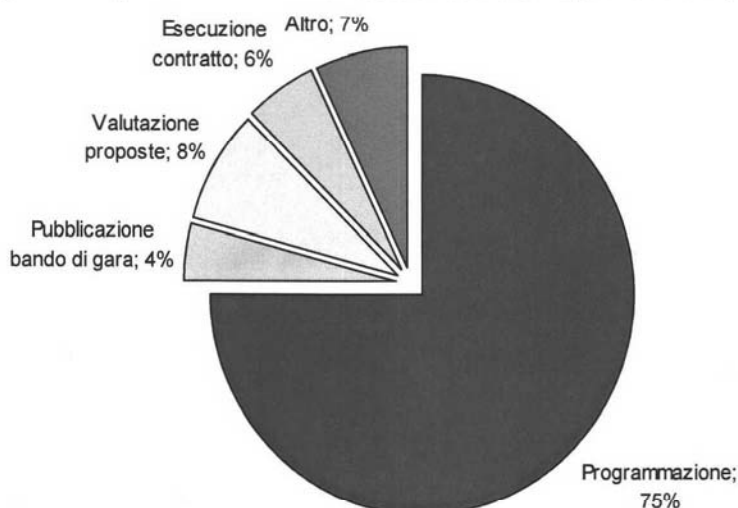


Dal punto di vista dimensionale, la maggioranza delle iniziative oggetto di assistenza ha un costo compreso tra 0 e 20 milioni di euro, confermando la prevalenza delle opere di piccolo e medio importo tra i progetti di PPP banditi e aggiudicati nel 2009.

3.2 Le attività svolte

Circa il 75 per cento delle richieste esaminate dall'UTFP ha riguardato progetti ancora in fase di programmazione (Figura 2); in questa fase e, talvolta anche in quelle successive della pubblicazione del bando e della valutazione delle proposte, le amministrazioni aggiudicatrici non hanno ancora scelto la procedura da seguire per l'affidamento. Di conseguenza, l'assistenza richiesta all'UTFP in questa fase riguarda sia la definizione degli aspetti finanziari e contabili delle operazioni sia la procedura migliore da seguire per l'affidamento dei relativi contratti, anche sulla base delle caratteristiche tecniche e progettuali dell'opera oltre che delle attività di gestione ipotizzate.

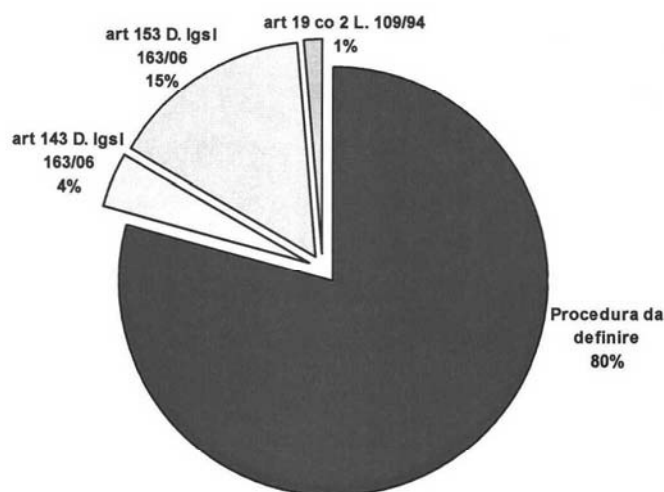
Figura 2 - Ripartizione delle richieste di assistenza per fase del procedimento²⁰



Nell'ambito dei progetti per i quali la richiesta di assistenza ha riguardato fasi più avanzate, la procedura di affidamento preferita dalla maggioranza delle amministrazioni è stata quella cosiddetta "del promotore", ex art 153 del Codice dei contratti pubblici (Figura 3).

²⁰ La categoria "altro" racchiude i casi in cui è stato espresso un parere su questioni specifiche sollevate dalle amministrazioni.

Figura 3 – Tipologia di procedura prescelta dalle amministrazioni per i progetti sottoposti all'UTFP



3.2.1 Assistenza in fase di programmazione degli interventi

Nel 2009, come detto sopra, le richieste di assistenza ricevute nella fase di programmazione hanno rappresentato oltre il 75 per cento del totale, rispetto al 65 per cento del 2008.

In passato, le richieste di assistenza all'UTFP erano "viziate" da evidenti criticità di impostazione progettuale, frutto della mancanza di adeguate competenze interne alle amministrazioni per valutare gli aspetti tecnici, di allocazione del rischio e finanziari dei progetti, particolarmente in riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli enti e ai tempi di effettiva messa a disposizione delle risorse a valere sui diversi strumenti di programmazione nazionale e regionale.

Ciò spiega il fenomeno dell'elevata mortalità delle iniziative, con il frequente abbandono del progetto da parte dell'amministrazione già in fase di programmazione (come dimostrato dal numero di procedimenti di assistenza sospesi o interrotti); la strutturazione di schemi di finanziamento non ottimali e, a volte, sfavorevoli per l'amministrazione; il successivo fallimento delle operazioni proposte al mercato.

Dall'esame delle richieste pervenute nel 2009, si evince una maggiore consapevolezza delle amministrazioni dell'opportunità di valutare per tempo:

- quali opere inserire nel proprio programma triennale delle opere pubbliche;
- la convenienza economico-finanziaria e sociale della realizzazione di un'opera mediante modelli di PPP;

- l'eventuale opportunità di collocare *off-balance* l'operazione, affinché non incida sul debito dell'amministrazione richiedente.

Tale maggiore consapevolezza degli aspetti finanziari e tecnici delle operazioni appare d'altra parte uno dei principali obiettivi delle accennate novità del Codice dei contratti.

Al riguardo, l'UTFP ha fornito supporto alle amministrazioni attraverso pareri e documenti interpretativi e di indirizzo²¹. Al fine di inquadrare correttamente l'operazione dal punto di vista economico – finanziario, l'UTFP incoraggia le amministrazioni a procedere alla verifica della convenienza a realizzare opere infrastrutturali con le procedure di PPP (cosiddetto *PPP test*, preferibilmente supportato dal calcolo del *Public Sector Comparator*)²². Al fine di agevolare le amministrazioni nella redazione degli studi di fattibilità, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con il supporto dell'UTFP, ha emanato la determinazione 1/2009 sulle “Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. terzo decreto correttivo (Dlgs 152/2009)” e le “Linee guida per la compilazione dello studio di fattibilità”.

In esito a tali verifiche, la PA decide se inserire l'opera nella programmazione triennale²³.

²¹ Tra i documenti interpretativi delle nuove procedure ai fini di indirizzo delle amministrazioni, si ricordano, relativamente al 2009, La nuova finanza di progetto nel Codice dei Contratti, gennaio 2009; 100 domande e risposte, febbraio 2009; La misurazione del *Value for Money* nell'esperienza italiana e straniera: analisi dei rischi e PSC, marzo 2009. I documenti sono disponibili all'indirizzo www.utfp.it

²² Il “PPP-Test” rivela l'opportunità di procedere alla finanza tradizionale o ad un modello ottimale di PPP. L'obiettivo del *test* è di rilevare la presenza di alcune condizioni essenziali per l'utilizzo di schemi di PPP, in particolare: un quadro normativo e regolatore compatibile; l'esistenza di rischi trasferibili al privato; meccanismi di pagamento collegati a precisi livelli quantitativi e qualitativi di erogazione del servizio; l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi; la capacità organizzativa e il *know how* dell'amministrazione per intraprendere un'operazione di PPP. Ulteriore strumento di ausilio per la decisione della PA è il calcolo del PSC. Tale modello valutativo misura la convenienza, in termini di costo-qualità, del ricorso ai capitali e alla collaborazione con i privati. Esso si basa sul trasferimento dei rischi che si ipotizza di contrattualizzare con il privato e sui costi connessi alla realizzazione e gestione dell'investimento in PPP. Il PSC confronta la realizzazione diretta dell'investimento, da parte del settore pubblico, con la più efficiente realizzazione in PPP quantificando la creazione di valore generata dall'opera (*value for money*).

²³ Ai sensi dell'art. 128, comma 2, del Dlgs 163/2006 Codice dei contratti pubblici “Il programma triennale costituisce il momento attuativo degli Studi di fattibilità e di identificazione e qualificazione dei propri bisogni che le amministrazioni aggiudicatrici predispongono nell'esercizio delle loro autonome competenze e, quando esplicitamente previsto, di concerto con altri soggetti, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari. Gli Studi di fattibilità individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei bisogni delle amministrazioni pubbliche, indicando le caratteristiche

Rispetto all'assistenza prestata dall'UTFP nella scelta della procedura, dagli approfondimenti compiuti sull'80 per cento dei progetti in fase di programmazione (cfr. Figura 3), emerge un ventaglio di opzioni tra le quali l'amministrazione aggiudicatrice sceglie quella che consente di realizzare in modo più efficace, efficiente ed economico gli obiettivi della PA.

Resta predominante la tipologia contrattuale relativa alla concessione di costruzione e gestione, ma si stanno progressivamente affermando anche altre formule di cooperazione pubblico privato regolate nel Codice dei contratti pubblici, con l'obiettivo di realizzare le infrastrutture con capitali privati riducendo al minimo il contributo pubblico e individuando la migliore soluzione progettuale.

Un esempio è il *leasing* finanziario *in costruendo*. Quest'ultima forma di PPP, utilizzata prioritariamente per la realizzazione di opere destinate all'utilizzazione diretta dell'amministrazione (senza quindi l'affidamento della gestione del servizio), come le scuole o le caserme, presenta diversi vantaggi:

- la realizzazione "chiavi in mano" dell'opera che deve essere consegnata alla Pubblica Amministrazione completa in ogni sua parte, agibile, funzionante, comprensiva di tutti gli impianti ed allacciamenti, inclusi permessi ed autorizzazioni varie all'uso, con la relativa manutenzione (ordinaria e straordinaria), se richiesta dall'amministrazione nei documenti di gara, per tutta la durata del contratto di leasing;
- la rata del *leasing* fissa, invariabile e comprensiva di eventuali servizi accessori (assistenza tecnica, manutenzione ordinaria/straordinaria, coperture assicurative), viene pagata dall'amministrazione solo a partire dal collaudo dell'opera.

Tali potenziali vantaggi possono, tuttavia, essere effettivamente conseguiti soltanto se la Pubblica Amministrazione esercita con consapevolezza il potere contrattuale derivante dal fatto che è al contempo finanziatore e fruitore finale dell'operazione e deve, quindi, essere

funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie e contengono l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale, socio-economiche, amministrative e tecniche. In particolare le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica."

in grado di negoziare attentamente la corretta suddivisione dei rischi tra le parti contrattuali.

Va ricordato, tuttavia, accanto ai potenziali vantaggi del leasing finanziario, che il ricorso a tale strumento, utilizzato prevalentemente, come detto, per le opere “fredde”, comporta il pagamento di un tasso associato al canone di *leasing* più elevato del tasso passivo che l'amministrazione, in alternativa, pagherebbe per un eventuale indebitamento.

Un'altra forma di PPP che incontra sempre maggiore interesse tra le amministrazioni aggiudicatrici è il PPP istituzionalizzato (c.d. società mista), utilizzato, tra i progetti di maggior rilievo del 2009, per il termovalorizzatore di Gerbido (Torino) e per la metropolitana leggera di Perugia, che prevedono la costituzione di S.p.A. a capitale totalmente pubblico (nel primo caso) e a capitale maggioritario pubblico (nel secondo caso).

Sempre nella fase di programmazione degli interventi, diverse richieste di assistenza sono intervenute anche successivamente alla redazione dello Studio di fattibilità e all'inserimento dell'intervento nel programma triennale; in questi casi, l'assistenza dell'UTFP ha previsto l'approfondimento di specifici aspetti relativi alla percorribilità giuridica ed economico finanziaria delle iniziative al fine del perfezionamento della documentazione da porre a base di gara.

3.2.2 Assistenza in fase di gara

Nella fase di pubblicazione del bando di gara, l'UTFP ha fornito assistenza per la corretta impostazione dei bandi di gara, soprattutto con riferimento al rispetto dei principi comunitari a tutela della concorrenza e agli aspetti peculiari del contratto di PPP che sarà affidato a conclusione della procedura di evidenza pubblica.

Nella fase di valutazione delle offerte, l'UTFP ha supportato le amministrazioni nella predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle offerte ricevute. Particolare attenzione è stata rivolta alla valutazione dei Piani Economico Finanziari (PEF) con l'obiettivo di:

- effettuare una due diligence finanziaria sui parametri utilizzati nei PEF;
- verificare l'equilibrio economico-finanziario;