

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXXV**

n. **4**

R E L A Z I O N E **SULL'ATTIVITÀ SVOLTA** **DALL'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO** **(Anno 2011)**

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

Presentata dal Ministro per la coesione territoriale
(BARCA)

Trasmessa alla Presidenza il 31 agosto 2012

PAGINA BIANCA

INDICE

—

SINTESI	Pag.	5
---------------	------	---

1. IL MERCATO DEL PPP	»	9
1.1 Analisi del mercato del PPP in Europa	»	9
1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia	»	13
2. LE NOVITÀ NORMATIVE	»	31
2.1 Presentazione di proposte per la realizzazione di opere pubbliche non presenti negli strumenti di programmazione	»	33
2.2 Accelerazione dell' <i>iter</i> di approvazione dei progetti della legge obiettivo	»	36
2.3 Il promotore della legge obiettivo	»	37
2.4 Finanza di progetto per la nautica da diporto	»	39
2.5 Semplificazione nella redazione e accelerazione dell'approvazione dei progetti	»	40
2.6 Sponsorizzazione per i beni culturali	»	41
2.7 Contratti di partenariato	»	43
2.8 Strumenti finanziari	»	48
2.9 Garanzie. Il subentro	»	53
2.10 Settori infrastrutturali di intervento	»	54

3. LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO	Pag.	59
4. L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	»	64
4.1 Le opere oggetto di assistenza nel periodo 2000-2012 ...	»	64
5. IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI	»	77
6. LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI	»	85
6.1 La formazione e la comunicazione	»	85
6.2 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida ...	»	87
6.3 I rapporti con altri enti e istituzioni	»	91

SINTESI

Nel corso del 2011 sono tornate ad aumentare le pressioni sui mercati finanziari internazionali; ne ha risentito il *closing* finanziario delle operazioni di PPP, caratterizzato anche da una minore durata media dei finanziamenti accordati. Nel 2011, sono state finanziate a livello europeo 84 operazioni di PPP, per complessivi 17,9 miliardi di euro; erano 112 operazioni lo scorso anno, per un valore di 18,3 miliardi di euro nel 2010. La stabilità del valore complessivo pur in presenza di un numero di contratti inferiore è dovuto alla chiusura del contratto di finanziamento per la ferrovia AV Tours-Bordeaux (finanziato per circa 5,4 miliardi di euro).

Anche in Italia si è assistito nel 2011 a una riduzione del numero dei bandi pubblicati per operazioni di PPP, a fronte di un aumento del valore.

E' cresciuto dal 20 per cento del 2010 al 31 per cento nel 2011 il peso, in termini di valore, dei bandi relativi alle concessioni di lavori pubblici (9,9 miliardi di euro) rispetto al valore totale dei bandi di gara per opere pubbliche, il quale ultimo è sostanzialmente stazionario dal 2006 (Tabella 1); il valore dell'intero mercato dei bandi di PPP sul totale delle opere pubbliche è passato dal 31 per cento al 43 per cento.

A trainare la crescita nel valore dei bandi per le concessioni di costruzione e gestione sono state soprattutto le concessioni su proposta pubblica (art. 144 del Codice dei Contratti Pubblici – "Codice"), che si caratterizza per una maggiore rapidità dei tempi per l'affidamento del contratto anche grazie al fatto che la progettazione preliminare e la documentazione di gara sono prodotte dalla stessa amministrazione appaltante. Il contenimento dei tempi di aggiudicazione

ha premiato anche la procedura di *project financing* a fase unica (art. 153, commi 1-14 del Codice).

A fronte di tale vivacità nella pubblicazione dei bandi, si registra nel 2011 una moderata riduzione, sia come numero che in valore, delle aggiudicazioni e dei *closing* finanziari delle concessioni di lavori pubblici; a livello di intero mercato del PPP, si registra invece un aumento del 20 per cento del numero di contratti aggiudicati (cui corrisponde un incremento del 25 per cento in termini di valore), grazie soprattutto alle concessioni di servizi, alle gare di PPP relative alle società miste e ai contratti di riqualificazione urbana.

Tuttavia, tra il 2002 e il 2011 è arrivato all'aggiudicazione solo circa il 44 per cento delle concessioni di lavori pubblici bandite, rivelando una persistente elevata mortalità delle iniziative.

Una delle cause di questa elevata mortalità è il ricorso distorto al PPP in funzione sostitutiva all'appalto tradizionale; la necessità di non incidere sul livello di indebitamento e della spesa per investimenti, spinge infatti molte amministrazioni a bandire iniziative di PPP che, essendo prive di un'adeguata convenienza della gestione, non ricevono risposte dal mercato. Un secondo motivo riguarda la lunghezza dei tempi di aggiudicazione, soprattutto della procedura su proposta privata a doppia gara. Infine, nonostante la rilevanza attribuita da diverse norme del Codice dei contratti allo studio di fattibilità, l'elevata mortalità delle iniziative è spesso imputabile alla mancanza di adeguate analisi di pre-fattibilità e di valutazioni *ex ante*, soprattutto con riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria e all'*affordability* degli impegni finanziari delle amministrazioni aggiudicatrici.

La lunghezza dei tempi tra l'aggiudicazione e il cosiddetto *financial closing*, stimata dalla BEI tra i 12 e i 32 mesi, si ripercuote negativamente anche sul numero delle operazioni finanziate; nel 2011, all'ABI risultano conclusi 7

contratti di finanziamento per operazioni di PPP, per un valore complessivo dei finanziamenti accordati pari a 812,2 milioni di euro.

Visto il lungo lasso di tempo che trascorre tra la predisposizione della documentazione di gara, l'aggiudicazione e l'istruttoria delle banche per il finanziamento, le ipotesi alla base del piano economico finanziario sovente non sono più attuali: ad esempio, vanno aumentati i margini bancari (*spread*), ridotta la durata dei finanziamenti, offerte maggiori garanzie.

Inoltre, va ricordata al netto prevalenza sul mercato del PPP in Italia di progetti di importo generalmente inferiore ai 5 milioni di euro, banditi da Amministrazioni locali e realizzati da operatori che ricorrono a forme di finanziamento (es. finanziamenti c.d. *corporate*) meno onerose sia in termini di costi di strutturazione del finanziamento che di complessità della contrattualistica richiesta.

Nel corso del 2011, l'UTFP ha ritenuto opportuno svolgere alcuni approfondimenti in merito alla elevata mortalità dei bandi e al ridotto numero di *financial closing* riportati dalle statistiche ufficiali.

Il monitoraggio sulle sole operazioni assistite dall'UTFP tra il 2002 e il 2012, indica che circa il 70 per cento delle operazioni sottoposte all'UTFP e oggetto di bandi di gara di PPP è giunto all'aggiudicazione, segnalando l'effetto positivo dell'attività di assistenza tecnica soprattutto nella fase che precede la predisposizione degli atti di gara.

In secondo luogo è emerso che, per diverse importanti opere, i cantieri sono stati avviati grazie a prestiti ponte e altre forme di finanziamento, con l'effetto di non poter più considerare il *financial closing* come esclusivo momento determinante per l'individuazione della fase realizzativa dell'opera in *project financing*.

Nel corso del 2012, l'UTFP insieme all'Associazione Bancaria Italiana, alla Banca d'Italia e allo European PPP Expertise Center (EPEC) continueranno ad approfondire le modalità di finanziamento delle opere aggiudicate e cantierate, per le quali ancora non sono disponibili dati ufficiali relativi ai contratti di finanziamento.

Al fine di velocizzare il *financial closing* dei grandi progetti infrastrutturali, nei quali il settore privato si assume i rischi relativi alle possibili variazioni nella domanda, appare comunque necessario creare e utilizzare in maniera più estensiva, strumenti di garanzia che aiutino a coprire parzialmente il rischio di domanda, con il conseguente miglioramento della qualità generale del credito (*rating*) come, ad esempio, la LGTT della BEI.

Appare inoltre opportuno mitigare i vincoli imposti ai pagamenti in conto capitale degli enti pubblici e valutare, con riferimento ad alcuni investimenti strategici opportunamente selezionati sulla base della redditività economica, sociale e finanziaria attesa, eventuali allentamenti del vincolo del *Fiscal Compact* per consentirne il finanziamento in disavanzo. La nuova versione del SEC 95, pubblicata da Eurostat a marzo 2012, fornisce chiarimenti ed indicazioni ai fini della determinazione dell'impatto *on* ovvero *off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP.

1 IL MERCATO DEL PPP

1.1 Analisi del mercato del PPP in Europa

Nel corso del 2011 sono tornate ad aumentare le pressioni sui mercati finanziari internazionali. A partire dall'estate, l'instabilità si è intensificata nell'ambito di una crisi di fiducia su *deficit* e debiti pubblici in Europa, sul futuro dell'euro e sulle prospettive di crescita dell'eurozona.

Nel 2011, in Europa 84 operazioni di PPP hanno raggiunto il *closing* finanziario (erano 112 lo scorso anno e 118 del 2009) per un valore complessivo di 17,9 miliardi di euro, valore leggermente inferiore a quello dello scorso anno (18,3 miliardi di euro)¹.

La stabilità del valore complessivo pur in presenza di un numero di contratti inferiore è dovuto alla chiusura del contratto di finanziamento per la ferrovia AV Tours-Bordeaux (finanziato per circa 5,4 miliardi di euro); escludendo questo contratto, il valore medio delle transazioni chiuse nel 2011 scende a 150 milioni di euro rispetto ai 163 milioni di euro del 2010.

I contratti di finanziamento di importo superiore a 500 milioni di euro rappresentano l'8 per cento del numero totale dei contratti di finanziamento conclusi nel 2011 e il 63 per cento del valore (pesavano per il 55 per cento nel 2010).

Si conferma anche nel 2011 la vivacità del mercato inglese in termini di numerosità dei contratti di finanziamento conclusi (27, ma erano 44 nel 2010),

¹ Fonte: EPEC, Market Update. Review of the European PPP Market in 2011, in www.eib.org/epec

seguito da quello francese (19 contratti) e tedesco (16 contratti). In termini di valore dei finanziamenti accordati, la Francia rappresenta il 62 per cento del totale, grazie alla citata ferrovia AV Tours-Bordeaux che da sola vale il 30 per cento del mercato europeo nel 2011, seguita dalla Gran Bretagna (18 per cento).

Si conferma la prevalenza, in termini di valore, del settore trasporti che rappresenta il 58 per cento del valore totale, grazie alla ferrovia AV Tours-Bordeaux e ad alcuni progetti autostradali in Germania, Francia, Italia (la “Strada dei Parchi”).

In termini di numerosità delle operazioni, si conferma la vivacità del settore “education” (scuole, asili, ecc.), che registra il numero più elevato di contratti di finanziamento (23), e dei servizi pubblici generali (22) che include parchi di divertimento, acquatici e sportivi, uffici pubblici e impianti di illuminazione pubblica.

Il minor numero di contratti di finanziamento conclusi rispetto al 2010 risente, come detto prima, delle difficoltà da parte delle banche e dei mercati finanziari nel finanziare le operazioni di PPP: la durata media richiesta per la restituzione dei prestiti concessi a titolo di *senior debt* è scesa intorno ai 20 anni (a fronte dei 25 anni registrati lo scorso anno), con rilevanti differenze tra i vari Paesi Europei (la durata inferiore – 17 anni - si è registrata in Italia). Un segnale positivo potrebbe essere rintracciato nella riduzione dei margini sui prestiti accordati, ma tale riduzione è, ancora, trascurabile.

Anche per far fronte alle difficoltà del settore bancario, un numero significativo di *closing* finanziari ha beneficiato di garanzie e finanziamenti pubblici nazionali e dell’Unione Europea, anche attraverso la BEI.

Tuttavia, solo pochi Stati membri finora hanno messo a punto in maniera sistematica programmi che prevedono il cofinanziamento comunitario in operazioni di PPP. A tale proposito, nel corso del 2011 l'EPEC, nell'ambito di un gruppo di lavoro appositamente costituito con la Commissione Europea (cui ha partecipato anche l'UTFP, quale membro di EPEC), ha redatto una guida per l'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei nell'ambito di progetti da realizzare in PPP.

In generale, le amministrazioni pubbliche ancora stentano a:

- ✓ comprendere i requisiti stabiliti dalla Commissione Europea per l'ammissibilità dei progetti di PPP al finanziamento nell'ambito dei Fondi Strutturali o dei finanziamenti TEN-T e i meccanismi di determinazione della percentuale massima di cofinanziamento per ciascuna tipologia di spesa, a fronte delle eventuali entrate del progetto (c.d. *funding gap analysis*);
- ✓ conoscere la procedura di richiesta (inclusa la tempistica) dei Fondi e di approvazione dei contributi; la procedura di richiesta dei Fondi e di istruttoria della Commissione per la loro assegnazione dovrebbe essere completata prima della gara per il contratto di PPP. Ciò garantisce all'amministrazione e ai partecipanti alla competizione certezza sulla disponibilità del contributo della UE;
- ✓ garantire il *value for money* derivante dal progetto anche in presenza di fondi comunitari. Ciò significa gestire con efficienza il rischio che la presenza di contributi UE a fondo perduto incentivi il privato a spostare il proprio impegno finanziario in fase di gestione, non consentendo il trasferimento corretto del rischio di costruzione;
- ✓ determinare in quale modo si dovrà configurare il contributo comunitario: contributo in conto capitale, pagamento sotto forma di canone di disponibilità, etc.

Parte di tali difficoltà potrà essere superata con alcune modifiche dei Regolamenti Comunitari sui Fondi strutturali volte a tenere maggiormente conto delle specificità dei progetti di PPP. Al fine di contribuire al testo finale del nuovo Regolamento per tutti gli strumenti strutturali compresi nel quadro strategico comune per la programmazione 2014-2020 predisposto dalla Commissione Europea, l'EPEC sta lavorando a una nuova stesura della Guida per le amministrazioni sull'utilizzo dei Fondi Comunitari nelle operazioni di PPP.

Sempre al fine di contrastare le difficoltà nel finanziamento dei progetti di PPP, in particolare per sopprimere alla scarsa disponibilità di garanzie finanziarie *monoline*, va ricordata la “Project Bond Initiative” della Commissione Europea. L’Iniziativa prevede l’emissione di obbligazioni da parte del soggetto realizzatore, legate allo specifico progetto e con garanzia BEI per *rating* e *duration* (AAA / *long term*), in maniera da catturare l’interesse degli investitori istituzionali.

L’UTFP ha contribuito alla consultazione iniziale (cfr. documento di consultazione “Stakeholder Consultation Paper - Commission Staff Working Paper - on the Europe 2020 Project Bond Initiative” del 28 febbraio 2011) inviando, il 2 maggio 2011, alla Commissione Europea un *position paper* in cui, oltre a sottolineare gli aspetti positivi dell’iniziativa, si individuavano alcune criticità. A seguito della consultazione (il 19 ottobre 2011), la Commissione ha pubblicato il documento di descrizione e lancio della fase Pilota della “Project Bond Initiative” (A pilot for the Europe 2020 Project Bond Initiative – COM (2011) 660 final).

1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia

In coerenza con la Relazione per il 2010, il presente paragrafo analizza nel dettaglio i dati relativi alle concessioni di lavori pubblici, le quali rappresentano il principale strumento contrattuale di PPP; nel 2011, in termini di valore dei bandi pubblicati, tali contratti rappresentano il 71 per cento del mercato del PPP.

Nel corso del paragrafo, tuttavia, si dà conto anche dell'intero mercato del PPP, includendo le concessioni di servizi e le altre forme di PPP (partenariato societario - STU e società miste per l'esercizio di servizi pubblici; programmi per la riqualificazione urbana - contratti di quartiere e programmi edilizi; sponsorizzazioni)²; le concessioni di servizi hanno pesato sul valore totale dei bandi di PPP pubblicati nel 2011 per il 25 per cento.

I progetti banditi

Il peso in termini di valore dei bandi relativi alle concessioni di lavori pubblici (9,9 miliardi di euro) rispetto al totale dei bandi di gara per opere pubbliche, è salito dal 20 per cento del 2010 al 31 per cento nel 2011 (Tabella 1); il valore dell'intero mercato dei bandi di PPP sul totale delle opere pubbliche è passato dal 31 per cento al 43 per cento. Tali valori sono i più alti realizzati nell'ultimo decennio, all'interno di un forte *trend* ascendente (Figura 1).

² La fonte dei dati esposti nel presente paragrafo è l'Osservatorio Infopieffe (www.infopieffe.it), realizzato da CRESME Europa Servizi e promosso da UTEP, Unioncamere e ANCE.

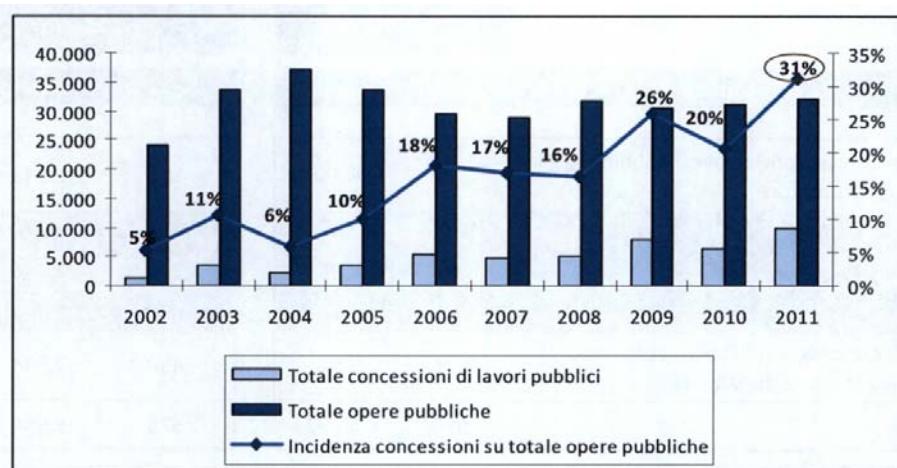
Tabella 1 – Incidenza del valore delle concessioni di lavori pubblici sul valore dei bandi per le opere pubbliche

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore (A)	893	1.107	1.074	2.661	3.683	4.148	4.386	6.182	4.316	2.042
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	893	1.107	1.074	2.661	3.683	4.148	4.364	3.720	2.657	994
<i>Gara a fase unica</i>	0	0	0	0	0	0	22	2.463	1.658	1.036
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (B)	418	2.471	1.071	742	1.644	739	776	1.676	2.021	7.944
Totale concessioni di lavori pubblici	1.311	3.578	2.145	3.403	5.327	4.887	5.163	7.859	6.337	9.986
Totale opere pubbliche	24.258	33.582	37.262	33.649	29.396	28.833	31.644	30.437	30.953	31.959
Incidenza concessioni su totale opere pubbliche	5%	11%	6%	10%	18%	17%	16%	26%	20%	31%

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Figura 1 – Confronto tra il valore dei bandi di concessione di lavori pubblici e il totale dei bandi per le opere pubbliche (2011)



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Considerata la riduzione del numero dei bandi pubblicati per concessioni di costruzione e gestione nel 2011 (-20 per cento rispetto al 2010), l'aumento di peso rispetto al totale delle opere pubbliche è dovuto alla forte crescita del valore (+57 per cento), grazie ad alcuni grandi progetti nel settore della sanità, banditi con la procedura su proposta della stazione appaltante³. Si è invece ridotto il peso delle due procedure su proposta del promotore (art. 153 del Codice), come mostrano i dati della Tabella 2⁴.

³ Tra le gare pubblicate nel 2011 con questa procedura, infatti, ben 4 sono localizzate nel settore sanità e superano la soglia dei 50 milioni di euro: le tre gare indette dal Commissario Delegato Emergenza Sanitaria di Catanzaro e la gara indetta da Infrastrutture Lombarde Spa per la realizzazione dell'intervento di potenziamento, ampliamento e ristrutturazione del presidio dell'Azienda ospedaliera San Gerardo di Monza, del valore di oltre 174 milioni. Sempre sulla base di questa procedura è stato inoltre pubblicato nel 2011 dall'Autorità Portuale di Trieste il bando di gara, del valore di 132 milioni, per la costruzione e gestione della piattaforma logistica tra lo Scalo Legnami e l'ex-Italsider, nell'hub portuale di Trieste. Fonte: Cresme, Il Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto quadriennale maggio – agosto 2011.

⁴ La tabella riguarda le sole concessioni di lavori pubblici e distingue le tre procedure di affidamento prevista dal Codice per tale strumento contrattuale: la gara unica, la fase 2 della procedura con doppia fase dell'art. 153 del Codice dei Contratti pubblici e la

Tabella 2 – Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011 e confronto con il 2010⁵

Procedura	2010		2011	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	127	4.316	128	2.042
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	41	2.657	19	994
<i>Gara a fase unica</i>	86	1.658	107	1.036
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>	0	0	2	11
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	571	2.021	450	7.944
Totale	698	6.337	578	9.986

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

La Tabella 2 evidenzia che, nel 2011, il valore medio delle operazioni bandite con la procedura *ex art. 143* del Codice è pari a 17,6 milioni di euro (era 3,3 milioni nel 2010); il valore così elevato del 2011 è legato soprattutto al già ricordato utilizzo di questa procedura per alcuni grandi progetti nei settori sanità e trasporti. È inferiore a 10 milioni di euro (era circa 20 nel 2010) quello dei progetti banditi con gara unica; la procedura a doppia fase evidenzia un importo medio di circa 52 milioni di euro. Nel 2011, inoltre, si registrano due bandi per procedure *ex comma 19* dell'art. 153, riferiti a progetti non presenti nella programmazione dei lavori pubblici delle amministrazioni aggiudicatrici

procedura su proposta della stazione appaltante (art. 143 del Codice). Per l'anno 2011 la tabella monitora anche la procedura *ex comma 19* dell'art. 153 del Codice, di recente modificata dal DL n. 70 del 13 maggio 2011 (c.d. Decreto Sviluppo") in vigore da luglio 2011.

⁵ I dati relativi al 2010 esposti nella presente Relazione differiscono da quelli presentati nella Relazione Annuale sull'attività dell'UTFP nell'anno 2010 in quanto recepiscono gli aggiustamenti operati a consuntivo dal Cresme.

(cfr. paragrafo 2.1); tali operazioni presentano un importo medio di 5,5 milioni di euro.

Si conferma, quindi, la preferenza delle amministrazioni per la procedura a iniziativa privata con doppia gara per operazioni complesse e di importo elevato, in quanto tale procedura consente alle amministrazioni, nel corso della seconda fase della gara, di rivedere e affinare il progetto e le condizioni economiche (es. costi, contributo pubblico richiesto, valore degli eventuali canoni). Nel contempo, cresce il ricorso alla procedura con gara unica, introdotta nel 2008 dal Terzo correttivo del Codice dei Contratti Pubblici⁶, per i progetti di dimensione media meno rilevante (intorno ai 10 milioni di euro) e che si prestano a essere aggiudicati in tempi ridotti.

A livello settoriale, anche nel 2011, il 52 per cento del numero totale dei progetti si concentra nel settore delle *utilities* (energia, gas, acqua, telecomunicazioni); seguono gli impianti sportivi, i cimiteri e i parcheggi, per lo più banditi da amministrazioni locali. In termini di valore delle operazioni bandite, il settore dei trasporti pesa per circa il 70 per cento del totale (Tabella 3 e Figura 2).

⁶ Il Terzo decreto correttivo del Codice dei Contratti Pubblici è il D.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, entrato in vigore il 17 ottobre 2008.

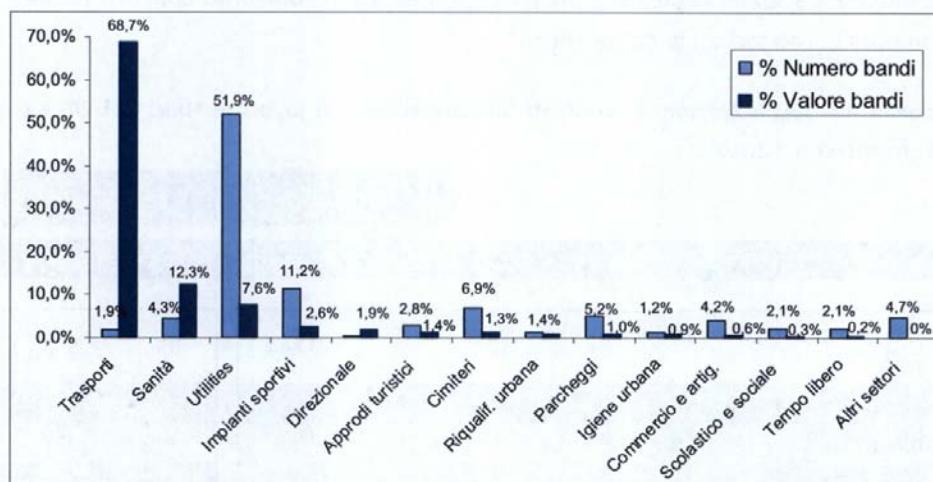
Tabella 3 – Distribuzione settoriale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011

Settore	Numero	2011	
		Importo	Importo medio
Utilities (Acqua, gas, energia, telecomunicazioni)	300	763	2,54
Approdi turistici	16	141	8,81
Arredo urbano e verde pubblico	7	0,07	0,01
Beni culturali	0	0	0
Centri polivalenti	2	0,75	0,38
Cimiteri	40	126	3,16
Commercio e artigianato	24	65	2,70
Direzionale	1	193	193
Igiene urbana	7	85	12,18
Impianti sportivi	65	263	4,05
Parcheggi	30	99	3,30
Riqualificazione urbana	8	109	13,61
Sanità	25	1.228	49,12
Scolastico e sociale	12	30	2,48
Tempo libero (teatri, cinema)	12	21	1,78
Trasporti	11	6.857	623,40
Turismo	6	0,57	0,10
Varie	12	3	0,25
TOTALE	578	9.986	17,28

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTEP su dati CRESME

Figura 2 – Distribuzione percentuale dei bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2011 tra i diversi settori (numero e valore)⁷



Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

Le aggiudicazioni

Rispetto al 2010, si assiste a una moderata riduzione del numero e del valore dei contratti aggiudicati (Tabella 4); in particolare, si registra una drastica riduzione del valore delle aggiudicazioni con la procedura su proposta privata a doppia gara, come già riscontrato a livello di bandi, compensata da un deciso aumento

⁷ La categoria “altri settori” include i settori: Arredo urbano e verde pubblico, Beni culturali, Centri polivalenti, Turismo e Varie, rappresentati in Tabella 4.

del valore delle aggiudicazioni su proposta pubblica⁸. Il calo della procedura con doppia gara può essere legato al fatto che tale procedura comporta maggiori durata e incertezze, legate alla presenza di due fasi di confronto concorrenziale, con possibili strascichi di contenzioso.

Tabella 4 – Aggiudicazioni di contratti di concessione di lavori pubblici nel 2011 e confronto con il 2010

Procedura	2010		2011	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore	59	3.844	35	598
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	42	3.582	11	268
<i>Gara a fase unica</i>	17	262	24	331
<i>Gara ex art 153 comma 19</i>				
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante	131	759	105	2.798
Totale	190	4.603	140	3.397

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati CRESME

A livello di intero mercato del PPP, si registra un aumento del 20 per cento del numero di contratti aggiudicati (cui corrisponde un incremento del 25 per cento in termini di valore), grazie soprattutto alle concessioni di servizi⁹ e alle altre

⁸ Si menziona, in particolare, il contratto aggiudicato dall'AO S. Giuseppe Moscati di Avellino per la costruzione e gestione di un sistema di servizi integrati a servizio della città ospedaliera e del contratto per la costruzione e gestione di un termovalorizzatore aggiudicato dalla Provincia di Salerno del valore di 296.

⁹ Si segnala, in particolare, il contratto firmato tra il Comune di Torino e il Gruppo Torinese Trasporti Spa per l'affidamento in concessione dei servizi attinenti la mobilità urbana e metropolitana di Torino, del valore di 293,8 milioni di euro. Fonte: Cresme, Il partenariato pubblico privato in Italia, Rapporto Quadrimestrale gennaio aprile 2011 e Rapporto Quadrimestrale maggio-agosto 2011.

gare di PPP, in particolare società miste¹⁰ e contratti di riqualificazione urbana¹¹, concentrati nei settori degli impianti sportivi, centri commerciali e parcheggi, ma anche servizi cimiteriali e reti (idriche ed energetiche), caratterizzate da maggiore snellezza delle procedure di affidamento e dei tempi di aggiudicazione.

Il confronto tra il numero dei bandi pubblicati e il numero delle aggiudicazioni di contratti di concessione di lavori pubblici fornisce una misura della capacità di un progetto di superare le diverse fasi della procedura; questo confronto rivela una elevata mortalità di queste tipologie di progetti. Tra il 2002 e il 2011 è arrivato all'aggiudicazione poco più del 44 per cento delle concessioni di lavori pubblici bandite, rivelando un tasso di mortalità superiore al 50 per cento.

Nonostante le norme del Codice prevedano ormai lo studio di fattibilità ai fini della programmazione delle opere pubbliche (artt. 128, comma 6 e 153, comma 1 del Codice), il basso tasso di aggiudicazione dei contratti di concessione di lavori pubblici è spesso imputabile alla mancanza di adeguate analisi di pre-fattibilità e valutazioni *ex ante*, soprattutto con riferimento alla sostenibilità economico-finanziaria e all'*affordability* degli impegni finanziari da parte delle amministrazioni aggiudicatrici.

¹⁰ Si segnalano, in proposito, l'aggiudicazione dei nove contratti relativi al Programma ASPEA – fotovoltaico negli enti locali aggiudicato dal Consorzio ASMEZ di Napoli per un valore di oltre 1,5 miliardi di euro e la vendita della partecipazione azionaria del Comune di Brescia nella società Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova Spa per 24 milioni di euro. Fonte: Cresme, Il partenariato pubblico privato in Italia, Rapporto Quadrimestrale gennaio aprile 2011 e Rapporto Quadrimestrale maggio-agosto 2011

¹¹ Va rilevata in proposito una corrispondente crescita anche nel numero dei bandi per altre gare di PPP e per concessioni di servizi pubblici nel 2011. I Comuni, infatti, utilizzano in misura crescente i contratti di riqualificazione urbana per aumentare la dotazione di servizi alla popolazione (soprattutto relativi a impianti sportivi, centri commerciali e parcheggi) e le concessioni di servizi per rispondere alla domanda di opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali. In questi settori, infatti, si registra la quota più rilevante di bandi e di aggiudicazioni per concessioni di servizi e per le "altre gare di PPP".

Anche i crescenti vincoli imposti dal patto di stabilità esercitano un effetto negativo indiretto sulle aggiudicazioni delle PPP; le amministrazioni, soprattutto gli enti locali, fanno ricorso al PPP in alternativa all'appalto, tradizionale strumento di realizzazione e di finanziamento delle opere pubbliche. In altre parole, la necessità di non incidere sul livello di indebitamento e della spesa per investimenti, spinge le amministrazioni a presentare al mercato progetti che non hanno le caratteristiche per essere realizzati in PPP, prima tra tutte la convenienza della gestione, e che non sono, quindi, attrattivi per il mercato, che non risponde alle sollecitazioni. L'utilizzo distorto del PPP al fine di aggirare i vincoli del patto di stabilità è anche al centro di alcune recenti sentenze della Corte dei Conti, focalizzate, in particolare, sul contratto di *leasing* finanziario, ma estensibili, nei principi enunciati, all'utilizzo del PPP in generale¹².

Anche la lunghezza dei tempi di aggiudicazione può determinare l'insuccesso delle iniziative; un sintomo in tal senso è il fatto che la procedura su proposta privata a doppia gara, senza dubbio la più complessa ed onerosa in termini di durata delle procedure di gara, ha registrato nel 2011 il calo del tasso di aggiudicazione più significativo (i contratti aggiudicati sulla base di questa procedura sono passati da 42 nel 2010 a 11 nel 2011).

Proprio al fine di contrastare tale criticità, a valle delle semplificazioni introdotte dal terzo Decreto Correttivo del Codice dei Contratti Pubblici (2008) si è assistito ad una progressiva riduzione della tempistica di affidamento dei contratti di concessione di lavori pubblici, che ha portato le nostre procedure ad una durata maggiormente in linea con quanto avviene nel resto dell'Europa. Il tempo medio

¹² Cfr. tra gli altri: CORTE DEI CONTI - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Delibera 13 novembre 2008 n.87/pareri/2008; CORTE DEI CONTI - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Parere 22 settembre 2009, n. 1139/2009/PRSE; CORTE DEI CONTI - Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione 49/CONTR/11; CORTE DEI CONTI - Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera 23 novembre 2011 247/2011/SRCPIE/PRSE; CORTE DEI CONTI - Sezione regionale del Controllo per l'Emilia Romagna, Deliberazione 19 gennaio 2012 n.5/2012/PAR.

che intercorre tra la pubblicazione del bando e l'aggiudicazione di un contratto di concessione di lavori pubblici nel nostro Paese è oggi pari a 8,6 mesi, con la durata maggiore associata alla procedura su proposta del promotore a doppia gara (13,7 mesi) e a gara unica (10,8 mesi), mentre la procedura su proposta pubblica, con una durata media di 7,8 mesi, appare da questo punto di vista più snella¹³.

I *closing finanziari*

Come già segnalato nella Relazione dello scorso anno, passa ancora troppo tempo tra l'aggiudicazione e il *closing finanziario* e sono inoltre pochi i progetti che arrivano alla chiusura del contratto di finanziamento.

La BEI riporta che in media in Italia occorrono tra 12 e 32 mesi a partire dall'aggiudicazione per il *closing finanziario* di un progetto di concessione di lavori pubblici¹⁴. Tale sfasamento temporale è legato soprattutto alla necessità per le banche, che intervengono nel processo solo ad aggiudicazione già avvenuta e successivamente alla firma del contratto di concessione, di rivedere la documentazione predisposta dal concessionario o dall'amministrazione nelle fasi precedenti e di verificare la sostenibilità di tutte le assunzioni alla base del piano economico-finanziario. Nella generalità dei casi, tali ipotesi devono essere modificate e aggiornate perché non più attuali o valide, visto il lungo lasso di tempo che trascorre tra la predisposizione della documentazione di gara, l'aggiudicazione e l'istruttoria delle banche per il finanziamento (es. ipotesi sui tassi di interesse).

¹³ Fonte: Cresme. Elaborazioni per Relazione Annuale UTFP

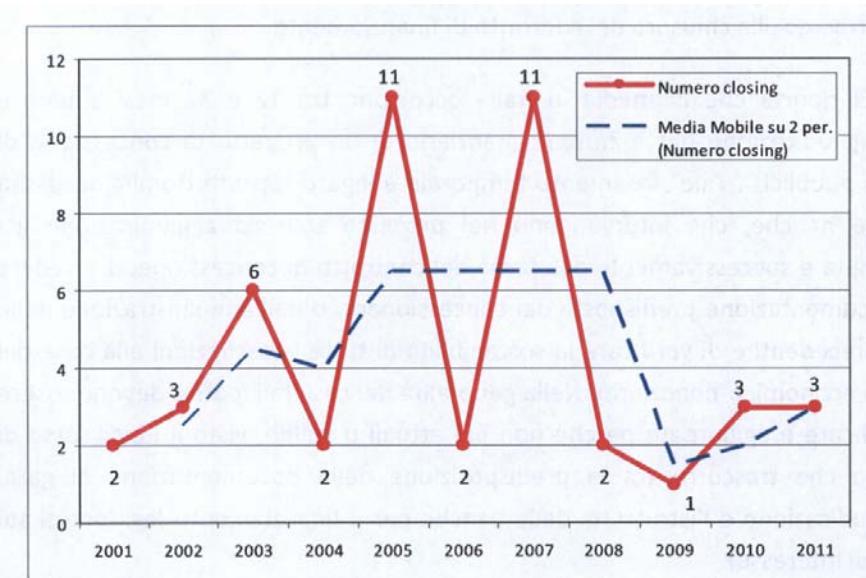
¹⁴ Fonte: Banca Europea per gli Investimenti, Criticità, rischi ed opportunità dei PPP, marzo 2007

Nel 2011 in Italia risultano conclusi 7 contratti di finanziamento per operazioni di PPP; il valore complessivo dei finanziamenti accordati è pari a 812,2 milioni di euro, a fronte di oltre 1,5 miliardi di euro di investimenti previsti¹⁵.

La Figura 3 mostra l'andamento del numero dei contratti di finanziamento di PPP, di importo superiore ai 10 milioni di euro, tra il 2001 e il 2011.

La forte variabilità dei dati sui *financial closing* nel 2003-2008 indica un certo grado di casualità nella distribuzione dei dati tra un anno e l'altro.

Figura 3– Distribuzione dei *financial closing* negli anni (2001-2011)



Fonte: elaborazioni UTFP su dati EPEC. N.B. Sono esclusi i progetti di valore inferiore a 10 milioni di Euro

¹⁵ Fonte: Associazione Bancaria Italiana (ABI). Lo European PPP Expertise Center (EPEC) riporta nel Market Update 2011 solo 3 contratti di finanziamento chiusi per operazioni di PPP in Italia, in quanto non prende in considerazione i progetti realizzati in alcuni settori (ad esempio, parcheggi o porti turistici).

Al di là di alcuni picchi, il ridotto numero dei *financial closing* relativi a progetti di media e grande dimensione va in primo luogo attribuito al fatto che il mercato italiano del PPP è caratterizzato dalla netta prevalenza di progetti nei settori delle *utilities*, degli impianti sportivi, dei cimiteri e dei parcheggi; si tratta di iniziative di importo generalmente inferiore ai 5 milioni di euro, bandite da Amministrazioni locali, e realizzata da operatori che ricorrono a forme di finanziamento (es. finanziamenti c.d. *corporate*) meno onerose sia in termini di costi di strutturazione del finanziamento che di complessità della contrattualistica richiesta.

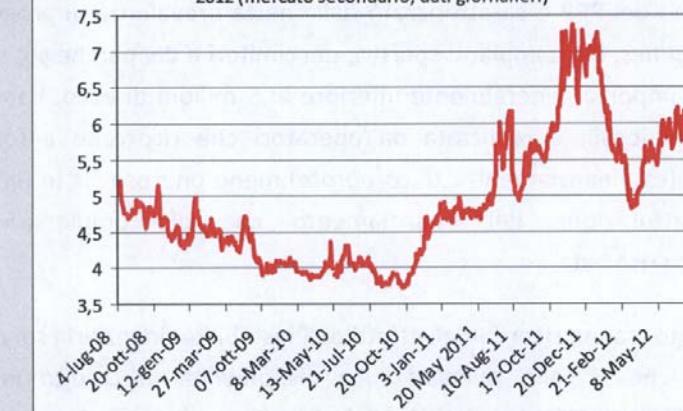
In secondo luogo, vanno ricordati gli effetti dell'instabilità finanziaria sui mercati internazionali, che si sono riversati sulla disponibilità di credito in Italia, soprattutto nella seconda metà del 2011 (cfr. Box 1).

Box 1 – Effetti della crisi finanziaria sul mercato italiano del credito

Dopo un primo temporaneo ribasso dei tassi d'interesse, a seguito degli interventi di acquisto di titoli da parte della Banca Centrale Europea (BCE) ad agosto del 2011, i tassi d'interesse sul debito pubblico italiano a dieci anni hanno ripreso a salire velocemente, superando il 7% nei mesi di novembre e dicembre 2011. Dall'inizio di gennaio 2012 i tassi sono rapidamente calati grazie all'effetto congiunto dell'azione del nuovo governo italiano, dell'accordo in sede europea sul *fiscal compact* e sugli aiuti alla Grecia e delle iniezioni di liquidità da parte della BCE a favore del sistema finanziario. In particolare, a dicembre 2011 e febbraio 2012 la BCE ha fornito liquidità a tre anni all'1% per oltre 1.000 miliardi di euro complessivi, con immediati effetti di allentamento delle condizioni del credito e di ribasso dei tassi sul debito pubblico e sui prestiti privati. All'inizio di marzo 2012 i tassi d'interesse a lungo termine sul debito pubblico italiano erano sostanzialmente tornati ai livelli precedenti la fase di crisi iniziata a luglio 2011, attorno al 5%. Successivamente i tassi sono risaliti e da maggio 2012 hanno oscillato attorno al 6%.

L'offerta di credito sul mercato italiano ha subito rilevanti contraccolpi anche a seguito della decisione della European Banking Authority e del Consiglio Europeo ad ottobre di accelerare entro metà del 2012 l'aumento dei requisiti di capitale delle banche come misura prudenziale contro la crisi. Inoltre l'attuazione delle regole di Basilea III comporta requisiti di capitalizzazione più elevati per i *specialized lenders*, attivi nel settore del PPP, rallentandone maggiormente l'attività. Durante il 2011 i tassi medi attivi bancari a breve termine a famiglie e imprese sono aumentati dal 4% al 5% circa, riflettendo l'alto costo della raccolta da parte delle banche, correlato all'andamento dei tassi sul debito sovrano.

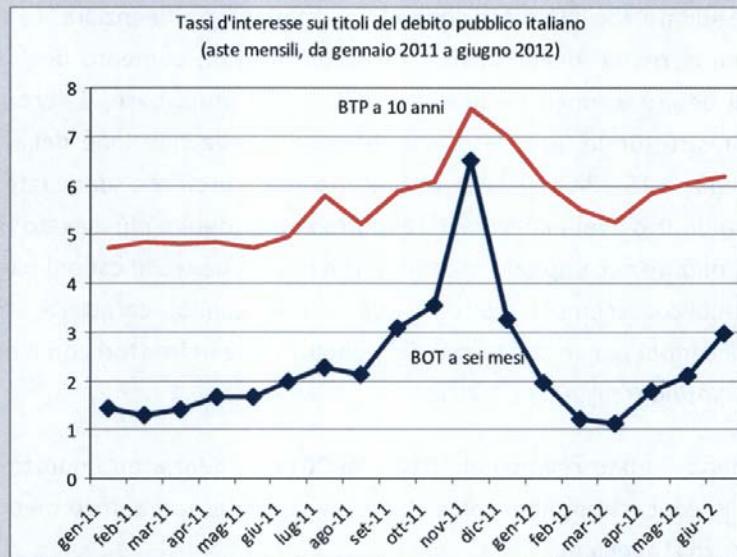
Tassi d'interesse a 10 anni sul debito pubblico italiano dall'estate 2008 a luglio 2012 (mercato secondario, dati giornalieri)



Tassi d'interesse sul debito pubblico italiano a 10 anni e differenziali con altri paesi europei (luglio 2008- luglio 2012)



Fonte: elaborazione su dati Financial Times/ Thomson Reuters



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Complessivamente le banche (soprattutto le grandi banche) hanno fatto più fatica a raccogliere fondi nella parte finale dell'anno 2011. E' proseguita inoltre la ricomposizione dei prestiti bancari alle imprese che ha privilegiato il breve termine rispetto al lungo, rendendo sempre più difficile il reperimento di nuovi fondi a lungo termine, che dipendono ormai prevalentemente da BEI e Cassa Depositi e Prestiti. L'effetto della riduzione del *rating* sovrano italiano sulla riduzione del *rating* delle banche italiane è stato di render loro più difficile e costoso l'accesso ai mercati dei capitali.

Secondo i dati del Bollettino della Banca d'Italia, l'espansione del credito bancario al settore privato non finanziario è stato nei dodici mesi conclusi a novembre 2011 pari al 4,2%, rimanendo nettamente al di sotto dei tassi di crescita degli anni precedenti la crisi, ma comunque senza produrre una contrazione netta del credito sull'insieme dell'anno. Tuttavia gli ultimi mesi del 2011, come detto, hanno segnato un netto peggioramento della situazione e a dicembre il 49,7% delle imprese segnalava un peggioramento delle condizioni di accesso al credito, in forte aumento rispetto al 28,6% di settembre (Banca d'Italia, Bollettino Economico, n.67, gennaio 2012, p. 31). Secondo la BEI l'offerta di credito da parte delle istituzioni finanziarie nell'insieme della zona euro è calato dello 0,5% nell'ultimo trimestre del 2011. La disponibilità di credito è poi calata ancora marcatamente nel primo trimestre del 2012.

Come effetto delle mutate condizioni del mercato del credito, le banche italiane hanno selezionato con più attenzione gli investimenti da finanziare. La minore propensione al rischio delle banche si è tradotta in un aumento degli *spread* applicati al debito a lungo termine (tra 300 e 550 punti base, a seconda del settore infrastrutturale, in fase di costruzione) e nella riduzione della durata (fino, in media, a 15-17 anni). Le strutture finanziarie preferite sono state quelle con *gearing* ridotto e, quindi, con un rapporto *equity/debito* più elevato rispetto al passato, oppure accompagnate da garanzie pubbliche o con canoni pagati dal settore pubblico. Esempio tipico, i progetti in sanità, caratterizzati dalla presenza di canoni per servizi pagati dal pubblico, uno dei settori con il maggior numero di *closing* tra il 2009 e il 2011.

Cionondimeno, il dato relativo al 2010 e al 2011 evidenzia un importo medio delle gare di concessione di lavori pubblici aggiudicate pari a poco meno di 25 milioni di euro (Tabella 4).

Anche al fine di comprendere le criticità riscontrate nella fase del *financial closing* per operazioni di tale importo, l'UTFP ha avviato nel 2011 una collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e con la Banca d'Italia con l'obiettivo di censire i contratti di finanziamento per operazioni di PPP sottoscritti annualmente nel nostro Paese.

La prima fase della collaborazione ha portato, come già detto sopra, alla individuazione di 7 operazioni per un importo aggregato di oltre 810 milioni di euro di finanziamenti accordati.

Tuttavia, la disponibilità del solo dato aggregato (anche per motivazioni legate alla tutela della *privacy* trattandosi di dati c.d. "sensibili") non consente una piena conoscenza del mercato e, in particolare, la piena comprensione delle caratteristiche dei finanziamenti accordati alle diverse tipologie di operazioni di PPP e gli eventuali relativi ostacoli alla conclusione del finanziamento. La

prosecuzione di questa attività, di cui si darà conto nella Relazione del prossimo anno, dovrà, quindi, prevedere un maggiore sforzo congiunto al fine di disporre di dati più analitici e impostare un sistema di monitoraggio in grado di cogliere la realtà operativa del mercato italiano.

Un risultato positivo rispetto ai dati fin qui esposti si attende, per i prossimi anni, dalle misure recentemente approvate dal Parlamento volte ad incentivare l'afflusso di finanziamenti privati sulle opere pubbliche e a rendere più snelle le procedure di approvazione e realizzazione delle opere (cfr. Capitolo 2) e da quelle sulle infrastrutture e lo sviluppo attualmente allo studio e che saranno oggetto di imminenti provvedimenti normativi.

A prescindere dalle misure volte a incentivare l'apporto di finanziamenti privati, vanno tuttavia considerati gli elevati costi che gli schemi di PPP comportano e l'impegno finanziario pubblico di lungo termine associato alle opere da realizzare con canoni della pubblica amministrazione (le opere c.d. fredde), che spesso non sono tenuti in conto dalle amministrazioni fin dall'inizio.

Al riguardo, a distanza di 20 anni dall'avvio operativo della Private Finance Initiative, il governo inglese ha rilevato che le opere pubbliche realizzate in PPP o in finanza di progetto sono costate più che se fossero state realizzate con un appalto tradizionale e finanziate direttamente con fondi pubblici¹⁶. Anche in Francia, sebbene il mercato del PPP sia in crescita, si inizia a riflettere sulla effettiva sostenibilità a lungo termine degli impegni presi dal governo

¹⁶ Il Ministero delle Finanze (HM Treasury) ha pubblicato a dicembre 2011 un documento di consultazione pubblica ("Reform of the Private Finance Initiative"), destinato a *stakeholders* pubblici e privati, portatori di interessi nel settore delle infrastrutture, volto a verificare la praticabilità del modello tradizionale di PFI e la possibilità di introdurre alcune modifiche al fine di accrescere l'efficacia e la trasparenza di questo tipo di iniziative. Secondo altre fonti, 60 ospedali rischiano di fallire a causa dei rimborsi troppo alti da versare ai concessionari; "Partenariats public privés: les hôpitaux britanniques n'arrivent pas à payer la facture», Le Monde, 23 gennaio 2012

relativamente ai canoni da pagare nell'ambito dei contratti di PPP aggiudicati negli ultimi anni¹⁷.

Ne deriva la necessità, in presenza di vincoli alla spesa pubblica, di selezionare meglio le opere e le priorità infrastrutturali su cui concentrare l'impegno finanziario pubblico, anche attraverso mirate modifiche del patto di stabilità e crescita europeo, nazionale e locale, che prevedano la mitigazione dei vincoli imposti agli impegni di spesa corrente e ai pagamenti in conto capitale destinati soprattutto alla manutenzione di luoghi pubblici, viabilità, scuole, reti idriche, edilizia residenziale pubblica, mobilità sostenibile e messa in sicurezza del territorio e che consentano agli Enti Locali la possibilità di accendere mutui per finanziare nuovi investimenti negli stessi settori, in funzione anticyclica e di sostegno al sistema occupazionale delle aree di riferimento. Per le grandi opere, inoltre, con riferimento ad alcuni investimenti opportunamente selezionati sulla base della redditività economica, sociale e finanziaria attesa, si potrebbe rivedere il vincolo del *Fiscal Compact* per consentirne il finanziamento in disavanzo.

¹⁷ Idem, "Hôpital Sud Francilien: les collectivités ne peuvent plus se passer des PPP".

2 LE NOVITÀ NORMATIVE

L’Unione Europea considera la *partnership* pubblico-privata come uno strumento per mobilitare investimenti pubblici e privati e per favorire la ripresa economica ed i cambiamenti strutturali di lungo termine¹⁸. Al riguardo, accanto alle due proposte di revisione delle vigenti direttive sugli appalti pubblici¹⁹, è in via di predisposizione anche la proposta di una direttiva *ad hoc* sulle concessioni²⁰. Tale direttiva - che si applicherà anche alle concessioni di servizi che erano rimaste le uniche ad oggi a non essere oggetto di disposizioni di diritto derivato - è finalizzata a istituire un quadro giuridico chiaro per tutti gli Stati membri in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione nonché a garantire l’accesso effettivo al mercato delle concessioni anche alle piccole e medie imprese, favorendo il confronto concorrenziale.

Nelle more del recepimento delle nuove direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni, il legislatore nazionale ha approvato numerose norme in materia di infrastrutture e, in particolare, di PPP (vedi Box successivo).

¹⁸ Commissione delle Comunità Europee, COM (2009) 615, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, “*Mobilitare gli investimenti pubblici e privati per la ripresa e i cambiamenti strutturali a lungo termine: sviluppare i partenariati pubblico-privato*”, 19.11.2009.

¹⁹ Commissione delle Comunità Europee, COM (2011) 895, “*Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali*”, 22.12.2011; Commissione delle Comunità Europee, COM (2011) 896, “*Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici*”, 22.12.2011.

²⁰ Commissione delle Comunità Europee, COM (2011) 897, “*Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull’aggiudicazione dei contratti di concessione*”, 20.12.2011.

TEMI DI PPP	NOVITA' NORMATIVE
PROCEDURE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Presentazione di proposte per la realizzazione di opere pubbliche non presenti negli strumenti di programmazione ✓ Approvazione dei progetti della legge obiettivo ✓ Il promotore della legge obiettivo ✓ Finanza di progetto per la nautica da diporto ✓ Semplificazione nella redazione e accelerazione dell'approvazione dei progetti ✓ Sponsorizzazione per i beni culturali
CONTRATTI	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Concessione di lavori pubblici ✓ Principi generali per favorire la bancabilità degli interventi in fase di gara ✓ Contratto di disponibilità
STRUMENTI FINANZIARI	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Project bond ✓ PEF per le opere di interesse strategico ✓ Obbligazioni di scopo degli enti locali garantite da beni immobili ✓ Agevolazioni fiscali ✓ ISVAP
GARANZIE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Subentro
SETTORI INFRASTRUTTURALI DI INTERVENTO	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Edilizia carceraria ✓ Edilizia scolastica ✓ Porti turistici ✓ Porti commerciali ✓ Ferrovie e metropolitane ✓ Autostrade

A fronte degli effetti positivi dell'adattamento delle norme alle esigenze degli operatori e dei mercati, va tuttavia segnalato che la continua modifica del quadro giuridico alimenta il cosiddetto rischio normativo (*change in law*); quest'ultimo, accanto al c.d. rischio amministrativo e giudiziale, rappresenta una tra le cause che maggiormente scoraggiano gli imprenditori stranieri ad investire in Italia, con la conseguenza di aggravare il problema della scarsa pressione concorrenziale che caratterizza il mercato del PPP nel nostro Paese.

Restano, inoltre, le difficoltà legate alla corretta applicazione di tali norme da parte degli operatori del settore - soprattutto delle amministrazioni pubbliche – attuazione che oltre a richiedere competenze altamente qualificate e specializzate vorrebbe anche adeguati aggiornamenti e formazione, difficili da prevedere nell'attuale fase di restrizioni e tagli alla spesa pubblica.

Nel presente capitolo si descrivono le novità normative introdotte dai più recenti provvedimenti legislativi, quali: d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (c.d. "decreto Sviluppo") convertito con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106; l. 12 novembre 2011, n. 183 (c.d. "legge di stabilità"); d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, (c.d. decreto Salva Italia) convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214; d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, (c.d. decreto Cresci Italia), convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27; d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.

2.1 Presentazione di proposte per la realizzazione di opere pubbliche non presenti negli strumenti di programmazione

Il decreto Sviluppo, all'articolo 4 ha riscritto i commi 19 e 20 dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ("Codice"), prevedendo che i soggetti privati possano presentare proposte per la realizzazione in concessione di lavori pubblici di opere non presenti negli strumenti di programmazione dell'amministrazione; le proposte contengono il progetto preliminare, una bozza di convenzione e un piano economico finanziario asseverato e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione. Dopo una prima fase di valutazione del pubblico interesse della proposta, finalizzata all'inserimento del progetto preliminare negli strumenti di programmazione, segue una seconda fase di gara volta all'aggiudicazione del contratto di concessione di lavori pubblici: nel bando di gara è specificato che il promotore può esercitare il diritto di prelazione.

E' inoltre introdotta la possibilità che l'opera proposta dall'operatore economico venga realizzata, in alternativa alla concessione, mediante la locazione finanziaria di cui all'articolo 160-bis del Codice. In tal modo, la stazione appaltante non dovrà pagare l'intero importo dell'opera da realizzare ma sarà tenuta a pagare soltanto un canone di locazione finanziaria alla società di *leasing* che, invece, previa dimostrazione della sussistenza dei mezzi economici per eseguire l'appalto, finanzierà il progetto pagando al privato il corrispettivo per la realizzazione dell'opera²¹.

Le predette modifiche dell'art. 153 del Codice sono finalizzate a favorire l'iniziativa privata, anche per opere non inserite negli strumenti di programmazione dell'amministrazione; la stessa riduzione da 6 a 3 mesi per la valutazione del pubblico interesse della proposta da parte dell'Amministrazione è un segnale di maggiore attenzione nei confronti delle esigenze operative dei privati proponenti.

Di contro, alcune perplessità suscitano in primo luogo la previsione del diritto di prelazione a favore del promotore nella fase di gara, a fronte delle possibili censure comunitarie (la Commissione europea aveva già lamentato la possibile lesione del principio di parità di trattamento attribuendo a tale diritto una posizione differenziata, in sede di gara, al promotore - cfr. causa C-412/04)²².

²¹ Cfr. Relazione illustrativa al disegno di legge n. 4357 AC del 13 maggio 2011.

²² Non appaiono sufficienti a compensare tali criticità i meccanismi correttivi previsti dalla legge (rimborso parziale delle spese sostenute al promotore o al concorrente, a seconda di chi si aggiudichi la concessione), che rischiano di generare ulteriori inefficienze. Infatti, da un lato, le imprese partecipanti alla gara sono indotte a presentare offerte migliorative minime rispetto alla proposta del promotore per ottenere lauti rimborsi, gonfiando le spese sostenute; dall'altro, il promotore potrebbe avere incentivo a dichiarare nel suo PEF il massimo valore possibile per i costi sostenuti per la partecipazione alla gara (e quindi il 2,5 per cento del valore dell'investimento), al fine di massimizzare il premio. Richiedendo un premio elevato, inoltre, il promotore può scoraggiare la partecipazione di imprese alla gara, dato che il migliore offerente – in caso in cui si aggiudichi la gara – dovrà corrispondere tale premio al promotore.

In secondo luogo, la richiesta di presentare direttamente un progetto preliminare sembra confliggere con la rilevanza attribuita allo studio di fattibilità (SdF) da quasi tutte le procedure di programmazione e approvazione di opere pubbliche di recente approvazione²³. Lo SdF costituisce un fondamentale strumento per valutare la convenienza economica per l'amministrazione del ricorso al PPP per realizzare l'infrastruttura pubblica rispetto agli strumenti tradizionali quali l'appalto. Proprio per questo la norma previgente dava ai privati la possibilità di presentare studi di fattibilità invece che progetti preliminari, consentendo così anche sull'etere alle amministrazioni di procurarsi, gratuitamente, studi di fattibilità da soggetti privati. Data la difficoltà per le amministrazioni di realizzare tali studi direttamente, per la mancanza di professionalità interne, o di appalatarli a terzi per carenza di risorse pubbliche o per l'impossibilità di spesa imposta dal patto di stabilità e crescita, l'istituto era molto utilizzato anche con questa ulteriore finalità.

In terzo luogo, atteso che la gran parte delle opere pubbliche necessitano di un contributo dell'amministrazione, in conto capitale o in conto gestione, il procedimento proposto non appare coerente con i tempi della programmazione finanziaria dell'amministrazione dal momento che le proposte possono essere presentate in qualunque momento dell'anno.

²³ Ci si riferisce, in particolare, al d.P.R. n. 207/2010 relativo al Regolamento di esecuzione e attuazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture che, all'art. 14 introduce i contenuti minimi dello SdF; al d.lgs. n. 228/2011 recante *"Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c), e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche"*, che pone lo SdF al centro dell'attività di valutazione *ex ante* delle opere pubbliche e di pubblica utilità programmate dai singoli Ministeri; al decreto Salva Italia che all'art. 41 riafferma l'importanza dello SdF, redatto secondo modelli definiti dal Cipe e comunque conformemente alla normativa vigente, anche per la programmazione e realizzazione delle opere di interesse strategico.

2.2 Accelerazione dell'iter di approvazione dei progetti della legge obiettivo

Il decreto legge Salva Italia prevede misure per le opere di interesse strategico volte a semplificare l'*iter* procedurale per l'approvazione di tali infrastrutture. L'articolo 41 contiene disposizioni dirette ad intensificare il ricorso al partenariato pubblico privato per le infrastrutture strategiche e a rafforzarne l'efficacia. Tali misure intervengono, in primo luogo nella fase cruciale della programmazione degli interventi prevedendo che nel Documento di finanza pubblica, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), sia individuato l'elenco delle infrastrutture prioritarie, nell'ambito della programmazione delle infrastrutture strategiche, sulla base di diversi criteri tra i quali la possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato. Al fine di favorire il contenimento dei tempi necessari per il reperimento delle risorse relative al finanziamento delle opere strategiche e per la loro realizzazione, si stabilisce inoltre che, per ciascuna infrastruttura, i soggetti aggiudicatori presentino lo studio di fattibilità al MIT, affinché ne verifichi l'adeguatezza anche in ordine ai profili di bancabilità dell'opera, anche avvalendosi del supporto dell'Unità tecnica di finanza di progetto ed eventualmente della Cassa Depositi e Prestiti.

In proposito occorre rilevare che i profili di bancabilità di un'operazione danno per avvenuta la valutazione dell'appropriatezza della modalità realizzativa prescelta, comportando valutazioni proprie di una fase più avanzata di definizione del progetto. Inoltre, appare prematuro parlare di bancabilità dell'opera nello SdF non essendo ancora disponibili, in tale fase, dati completi in relazione ai quali redigere un vero e proprio Piano Economico Finanziario (PEF).

Alla luce di ciò, sarebbe stato opportuno mantenere la precedente formulazione dell'art. 161, comma 1-bis del d.lgs n. 163/2006, che prevedeva la verifica dell'UTFP sull'esistenza dei presupposti per il ricorso a capitali privati

nell'ambito dello SdF, prima che quest'ultimo fosse trasmesso al MIT.

Tali valutazioni sono infatti propedeutiche all'individuazione della corretta e più conveniente modalità di realizzazione dell'opera, coerentemente con quanto indicato dall'art. 14 del d.P.R. n. 207/2010, con riferimento al contenuto dello studio di fattibilità per le c.d. infrastrutture ordinarie.

L'art. 41, comma 2, prevede poi che il CIPE, su proposta del Ministero infrastrutture, possa valutare il progetto preliminare ai fini dell'approvazione unica dello stesso, indicando un termine perentorio per l'approvazione del progetto definitivo con successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, sentito il Dipartimento per la programmazione economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.3 Il promotore della legge obiettivo

L'articolo 175 del Codice relativo a *"Promotore e finanza di progetto"*, è stato riscritto dall'art. 41 del decreto legge Salva Italia, poi ulteriormente modificato dall'articolo 42 del decreto legge Cresci Italia.

L'articolo 41 del decreto legge Salva Italia prevede, per le amministrazioni aggiudicatrici che intendano ricorrere alle procedure della finanza di progetto, tre diversi procedimenti su proposta di soggetti privati: a) pubblicazione del bando di gara per l'affidamento del contratto di concessione di costruzione e gestione a valle dell'approvazione dello studio di fattibilità trasmesso dal soggetto aggiudicatore al CIPE ai fini dell'inserimento nella lista di cui al comma 1 dell'art. 175 di un'opera del programma infrastrutture strategiche (PIS) (art. 175, commi 1-12); b) trasmissione di studi di fattibilità da parte di privati per la realizzazione di infrastrutture inserite nel PIS, ai fini del loro inserimento nella lista di cui al comma 1 dell'art. 175 (comma 13); c) affidamento del contratto di

concessione di lavori pubblici attraverso la presentazione di proposte — comprensive di un progetto preliminare, una convenzione e un piano economico finanziario - per la realizzazione di infrastrutture presenti nel PIS ma non inserite nella lista delle infrastrutture per le quali le amministrazioni aggiudicatrici intendono ricorrere alla finanza di progetto (comma 14).

In particolare, con riferimento al procedimento sub a) le importanti novità rispetto alla precedente formulazione riguardano: i) la necessaria preventiva delibera CIPE sullo studio di fattibilità con l'indicazione delle risorse pubbliche disponibili per l'operazione, con ciò conferendo al mercato certezza sui finanziamenti prima dell'indizione della gara (prima il CIPE deliberava solo sul progetto preliminare predisposto dall'aggiudicatario); ii) le obbligatorie forme di pubblicità della lista delle opere da realizzare in finanza di progetto e del bando prima della gara; iii) la previsione secondo la quale i concorrenti per partecipare alla gara devono presentare il *pre-commitment* di un istituto finanziario all'integrale copertura dell'investimento, al fine di risolvere a monte il problema della difficoltà del *closing* finanziario successivo all'aggiudicazione.

Si riportano di seguito gli effetti delle nuove norme sulle attività dell'UTFP nei procedimenti relativi alle infrastrutture strategiche:

- 1) l'UTFP è ora chiamata dal MIT a "verificare l'adeguatezza" degli SdF presentati dai soggetti aggiudicatori (nella norma previgente era l'UTFP che forniva ai soggetti aggiudicatori le valutazioni sugli SdF dirette a verificare le forme per il ricorso a capitali privati ed i presupposti per la concreta attuabilità);
- 2) l'UTFP non è più chiamata dal CIPE, ai fini delle proprie deliberazioni, a fornire le proprie valutazioni per le infrastrutture strategiche che prevedono il ricorso a capitali privati (è stata abrogata la relativa norma).

2.4 Finanza di progetto per la nautica da diporto

Il decreto Cresci Italia, all'art. 59-*bis* sostituisce l'art. 153 del Codice "Finanza di progetto" con altro articolo, dal medesimo contenuto ma che estende – con l'introduzione di norme *ad hoc* - l'applicabilità degli istituti in esso previsti anche alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità relativi alle strutture dedicate alla nautica da diporto.

In realtà essendo l'articolo 153 generale ed astratto, applicabile a qualsiasi infrastruttura suscettibile di essere realizzata in PPP, era già attuato per i porti turistici. Le difficoltà procedurali principali erano legate all'intrecciarsi delle complesse procedure per l'affidamento del contratto di concessione con la procedura prevista per la richiesta della concessione demaniale marittima di cui all'art 5 della L. n. 84/1994 e al regolamento di attuazione (DPR 509/1997)²⁴.

Le modifiche normative introdotte sono volte a semplificare l'intersecarsi dei due procedimenti con la previsione che la pubblicazione del bando esaurisce gli oneri di pubblicità previsti per il rilascio della concessione demaniale marittima e che il rilascio della concessione demaniale marittima, ove necessaria, avviene

²⁴ Quest'ultimo procedimento, che si avvia su richiesta di parte, necessita, infatti, della presentazione del progetto preliminare dell'intervento, sul quale sono chiamate ad esprimersi, in sede di conferenza di servizi, diverse amministrazioni coinvolte per le rispettive competenze (Regione, comune, autorità competente al rilascio della concessione demaniale marittima, ecc.). Ciò significa, nell'ambito di un affidamento in finanza di progetto, che la procedura per il rilascio della concessione demaniale si inseriva nel corso della procedura di gara, comportando un evidente aumento del rischio amministrativo-procedimentale. Le procedure di affidamento della concessione di lavori pubblici disciplinate dai commi 1-14 e dal comma 15 dell'art. 153 del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) prevedono infatti che l'amministrazione aggiudicatrice ponga a base di gara lo studio di fattibilità dell'opera da realizzare, dovendo presentare il progetto preliminare i concorrenti alla gara in sede di offerta. Parimenti problematica appariva la procedura ad iniziativa privata per le opere fuori programmazione, introdotta dal d.l. Sviluppo attraverso le previsioni del citato nuovo comma 19 dell'art. 153 del Codice. Dal punto di vista dell'economicità e dell'efficienza dei mezzi procedurali risultava dunque più conveniente la procedura di aggiudicazione tradizionale, ai sensi dell'art. 144 del Codice, in cui l'amministrazione aggiudicatrice pone a base di gara un livello di progettazione almeno preliminare, sulla quale si sia già ultimato il procedimento preordinato all'acquisizione del consenso delle amministrazioni coinvolte.

sulla base del progetto definitivo, redatto in conformità al progetto preliminare approvato²⁵.

Resta tuttavia l'anomalia di aver inserito, in procedimenti di evidenza pubblica applicabili a tutti i settori infrastrutturali, un settore specifico prevedendo una disciplina “speciale”. Ciò soprattutto ove si consideri che vari altri settori presentano difficoltà applicative dell'articolo 153 in esame (metropolitane; trasporto pubblico locale; ecc.), superabili tuttavia, come il precedente, in via interpretativa o attraverso strumenti di *soft law* (linee guida; contratti *standard*, diffusione di *best practices*).

2.5 Semplificazione nella redazione e accelerazione dell'approvazione dei progetti

L'articolo 52 del decreto legge Salva Italia modifica l'articolo 93 del Codice relativo ai livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori aggiungendo al comma 2 il seguente periodo: «È consentita altresì l'omissione di uno dei primi due livelli di progettazione purché il livello successivo contenga

²⁵ In materia di porti turistici, il decreto Sviluppo all'art. 3, comma 7 aveva previsto una norma finalizzata a semplificare gli adempimenti amministrativi relativi alla navigazione da diporto per scopi commerciali ed alla realizzazione di pontili galleggianti a carattere stagionale. Il comma 8 del medesimo articolo, invece, era finalizzato ad incentivare la realizzazione di porti e approdi turistici e a razionalizzare il procedimento di rilascio delle relative concessioni demaniali marittime prevedendo che:

a) all'articolo 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

"2-bis. Nel caso di strutture o ambiti idonei, allo stato sottoutilizzati o non diversamente utilizzabili per funzioni portuali di preminente interesse pubblico, nella predisposizione del piano regolatore portuale, deve essere valutata, con priorità, la possibile finalizzazione delle predette strutture ed ambiti ad approdi turistici come definiti dall' *articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509.*";

b) ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, al procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime per le strutture portuali di cui all' *articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509*, si applicano i criteri e le modalità di affidamento appositamente definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta ai sensi dell' articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, in sede di conferenza Stato – Regioni".

tutti gli elementi previsti per il livello omesso e siano garantiti i requisiti di cui al comma 1, lettere a), b) e c)».

All'articolo 97 del Codice “Procedimento di approvazione dei progetti”, dopo il comma 1, aggiunge il seguente:

«1-bis. Le stazioni appaltanti hanno facoltà di sottoporre al procedimento di approvazione dei progetti un livello progettuale di maggior dettaglio rispetto a quanto previsto dalla normativa di cui al comma 1, al fine di ottenere anche le approvazioni proprie delle precedenti fasi progettuali eventualmente omesse. La dichiarazione di pubblica utilità di cui agli *articoli 12 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*, e successive modificazioni, può essere disposta anche quando l'autorità espropriante approva a tal fine il progetto esecutivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità».

Tali norme in materia di progettazione volte ad accelerare la fase di progettazione delle opere hanno riflessi anche sulle operazioni in PPP andando auspicabilmente a ridurre il c.d. rischio di costruzione di cui la progettazione è parte integrante.

2.6 Sponsorizzazione per i beni culturali

Il decreto legge n. 5 /2012 (c.d. Semplifica Italia), all'articolo 20, ha previsto una procedura *ad hoc* per l'affidamento dei contratti di sponsorizzazione tecnica per i beni culturali²⁶.

²⁶ L'articolo 20 del decreto semplificazioni modifica alcuni articoli del Codice dei contratti pubblici, tra i quali l'articolo 26 relativo ai "contratti di sponsorizzazione". In particolare, per tali contratti, sono introdotti: i) il limite di euro 40.000 per l'applicabilità della disciplina indicata nell'articolo; ii) un nuovo comma 2-bis a tenore del quale "ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali si applicano altresì le disposizioni dell'articolo 199-bis del Codice".

Tale articolo introduce il nuovo articolo 199-bis del Codice rubricato “*Disciplina delle procedure per la selezione di sponsor*”, relativo ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture aventi ad oggetto beni culturali.

La nuova norma, al fine di assicurare il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità relativi ai contratti esclusi dall'applicazione del Codice - di cui il contratto di sponsorizzazione fa parte – indica la procedura che le amministrazioni aggiudicatrici competenti per la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali devono seguire per l'affidamento del contratto di sponsorizzazione.

La norma distingue espressamente la *sponsorizzazione di puro finanziamento*, caratterizzata dall'accordo, da parte dello *sponsor*, delle obbligazioni di pagamento dei corrispettivi dell'appalto dovuti dall'amministrazione, dalla *sponsorizzazione tecnica*, consistente in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e a spese dello *sponsor*.

Mentre nel primo caso si realizza una mera forma di finanziamento – totale o parziale – dei lavori, servizi o forniture a carico del privato, nel secondo caso si attua una vera e propria forma di partenariato pubblico-privato - ai sensi dell'art. 3, comma 15-ter del Codice dei contratti pubblici, pur non essendo il contratto di sponsorizzazione espressamente citato - in cui il privato finanzia, progetta e realizza, con rischi a proprio carico, l'intervento programmato dall'amministrazione aggiudicatrice.

La distinzione, già presente all'articolo 26 del Codice, era tuttavia soltanto implicita, essendo precisato che, solo nel caso in cui i lavori, servizi e forniture sono acquisiti o realizzati direttamente dallo *sponsor* si applicano i principi del Trattato per la scelta dello *sponsor* nonché le disposizioni in materia di requisiti

di qualificazione dei progettisti e degli esecutori del contratto, nulla dicendo, tuttavia, sulla sponsorizzazione di puro finanziamento.

Il nuovo articolo 199-bis prevede che le amministrazioni aggiudicatrici integrano il programma triennale dei lavori con un apposito allegato che indica i lavori, i servizi e le forniture in relazione ai quali intendono ricercare *sponsor* per il finanziamento o la realizzazione degli interventi e la pubblicazione di un bando di gara per la ricerca dello *sponsor*²⁷.

2.7 Contratti di partenariato

2.7.1 *Contratto di concessione di lavori pubblici*

L'art. 42 del decreto legge Salva Italia prevede misure volte a favorire l'attrazione di capitali privati per la realizzazione di infrastrutture pubbliche, introducendo modifiche all'articolo 143 del Codice sulla concessione di lavori pubblici. In particolare: *a*) l'ampliamento delle possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di cedere, a titolo di prezzo, in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati, anche se questi non sono strettamente connessi o funzionali alle opere da realizzare; *b*) la previsione che la gestione funzionale ed economica possa anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione o da ricomprendere nella stessa; *c*) l'estensione della durata minima della concessione a cinquanta anni per le opere di importo superiore a un miliardo di euro.

²⁷ Successivamente all'espletamento della procedura di gara indicata nell'articolo, l'amministrazione procede alla stipula del contratto di sponsorizzazione con il soggetto che ha offerto il finanziamento maggiore, in caso di sponsorizzazione pura, o ha proposto l'offerta realizzativa giudicata migliore, in caso di sponsorizzazione tecnica. Nella circostanza in cui la gara non vada a buon fine è previsto che la stazione appaltante può, nei successivi sei mesi, ricercare di propria iniziativa lo *sponsor* con cui negoziare il contratto di sponsorizzazione, ferme restando la natura e le condizioni essenziali delle prestazioni così come richieste nel bando di gara.

Tali norme sono volte sia ad agevolare il cofinanziamento pubblico delle infrastrutture sia a favorire la bancabilità dei progetti. In particolare, la norma che prevede l'anticipo della fase di gestione nelle nuove concessioni – possibilità già utilizzata nella prassi già prima della novella legislativa - consente al concessionario di anticipare l'acquisizione dell'afflusso dei proventi della gestione, che restano, comunque, correlati ai costi di investimento e di ridurre l'onerosità finanziaria derivante dal ricorso al mercato finanziario per ottenere la liquidità necessaria alla realizzazione dell'investimento.

L'estensione delle possibilità di erogazione del prezzo da parte delle amministrazioni pubbliche ha "liberalizzato" le modalità di cessione di beni immobili nella disponibilità delle PA o allo scopo espropriati a soggetti privati a titolo di proprietà o diritto di godimento al fine del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario della concessione. L'eliminazione della connessione strumentale con l'opera da realizzare e dell'obbligo di seguire la procedura di cui all'art. 53, commi 6 e seguenti per l'alienazione di immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico, già indicate nel programma triennale dei lavori pubblici, rende più agevole l'utilizzazione di tale modalità di erogazione del prezzo. Tuttavia l'amministrazione pubblica conserva il ruolo di regista del progetto, dovendo identificare, nella documentazione di gara o nello studio di fattibilità (nel caso di procedimenti *ex art. 153* del Codice), le modalità di utilizzazione o valorizzazione dei beni da cedere come prezzo che non possono essere decise autonomamente dal privato: ciò al fine di rispettare il pubblico interesse delle operazioni da porre in essere nonché i limiti posti dagli strumenti urbanistici vigenti.

Tali misure appaiono coerenti con le finalità di incentivazione del coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di infrastrutture senza ovviamente aggirare i limiti posti all'indebitamento degli enti pubblici, i limiti

posti a tutela della concorrenza, nonché indurre un incremento del costo finale dell'opera con maggiori oneri a carico delle amministrazioni aggiudicatrici.

Nella valutazione dei progetti in PPP presentati dai soggetti privati, le amministrazioni aggiudicatrici dovranno prestare particolare attenzione alla corretta allocazione dei rischi di progetto tra le parti ed alla congruità del prezzo da erogare con le nuove possibilità offerte dalle norme in esame, anche avvalendosi del supporto dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto o di personale specializzato nella valutazione dei progetti in PPP all'interno delle stesse amministrazioni.

2.7.2 Principi generali per favorire la bancabilità degli interventi già in fase di gara

La legge n. 27/2012 di conversione del decreto legge Cresci Italia ha previsto, all'articolo 50, anche per la concessione di lavori pubblici (art. 143, comma 7 del Codice), che le offerte diano conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori del progetto, norma precedentemente introdotta per l'istituto del promotore della legge obiettivo, così come riscritto dal D.L. 201/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 214/2011.

Il succitato decreto legge Cresci Italia ha altresì inserito all'art. 144 del Codice il seguente comma 3-bis *"i bandi e i relativi allegati, ivi compresi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico-finanziario, sono definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera"*. La norma è descrittiva di come le amministrazioni aggiudicatrici devono redigere i documenti da porre a base di gara nelle procedure di affidamento delle concessioni di lavori pubblici, al fine di rendere bancabile l'operazione per la cui realizzazione i privati sono chiamati a presentare le offerte.

Soltanto per il promotore della legge obiettivo è invece stato indicato che il promotore *"ai fini dell'aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE"*.

Questa norma non è stata prevista per le procedure relative alla realizzazione delle opere ordinarie. Probabilmente, in ossequio al principio della proporzionalità tra le richieste formulate dal bando di gara e l'oggetto da realizzare, per non rendere eccessivamente complessa la partecipazione dei potenziali offerenti alle procedure di gara per la realizzazione delle opere ordinarie, con effetto limitativo della concorrenza.

Tuttavia al fine di rendere più agevole il *financial closing* e/o ridurre i tempi che intercorrono tra la sottoscrizione del contratto di concessione ed il *financial closing* con l'istituto finanziario, per le opere di maggiore complessità o di importante costo di investimento, le amministrazioni aggiudicatrici potrebbero prevedere nel bando, quale *lex specialis* della gara, un punteggio maggiore in fase di valutazione per quelle offerte che "diano conto della copertura finanziaria dell'investimento".

2.7.3 *Contratto di disponibilità*

L'articolo 44 del decreto legge Cresci Italia introduce nel nostro ordinamento giuridico un nuovo contratto di PPP: il contratto di disponibilità, definito come il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per messa a disposizione si

intende l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

I corrispettivi previsti a carico dell'amministrazione sono: il canone di disponibilità (commisurato alla prestazione), l'eventuale contributo in corso d'opera (non superiore al 50 per cento del costo di costruzione dell'opera), l'eventuale prezzo di trasferimento della proprietà al termine del contratto (parametrato al valore di mercato residuo dell'opera).

La gara per l'affidamento del contratto è basata su un bando e un capitolato prestazionale indicante le caratteristiche tecniche e funzionali dell'opera e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità. L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'affidatario assume i rischi di progettazione, costruzione e di disponibilità.

E' prevista la possibile applicazione anche alle infrastrutture strategiche.

Tale contratto, prevedendo che l'opera sia di proprietà privata e che tutti i rischi relativi alla fruibilità dell'opera sono a carico del soggetto privato, non crea in capo alle amministrazioni alcun problema di classificazione dell'*asset* in bilancio. In caso di eventuale trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice, la norma prevede che l'eventuale prezzo di trasferimento a carico dell'amministrazione sia parametrato all'eventuale contributo in corso d'opera – che non deve essere superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera – e al valore di mercato residuo dell'opera. La *ratio* di tali precisazioni normative sembra proprio essere quella di impedire l'iscrizione in bilancio dell'opera da parte dell'amministrazione anche in caso di successivo trasferimento della proprietà in capo alla stessa amministrazione.

2.8 Strumenti finanziari

2.8.1 Project Bond

L'articolo 41 del decreto Cresci Italia rivede la disciplina di cui all'art. 157 del Codice dei contratti pubblici in materia di emissione delle obbligazioni da parte delle società di progetto nell'ambito delle operazioni di finanza di progetto, introducendo l'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto garantiti, da parte del sistema finanziario, anche durante il periodo di costruzione dell'opera, tradizionalmente scoperto.

La nuova norma elimina la previsione che le obbligazioni siano garantite mediante ipoteca nel caso in cui superino il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili; è previsto che le obbligazioni siano sottoscritte da investitori qualificati, così da poter coinvolgere nel finanziamento delle opere pubbliche non solo il sistema bancario ma il sistema finanziario nel suo complesso. È inoltre previsto che, per la fase di costruzione dell'infrastruttura, durante la quale la stessa non è ancora in grado di produrre flussi di cassa per remunerare il capitale investito, le obbligazioni godano della garanzia da parte del sistema finanziario; con il meccanismo del *project bond* si introduce dunque uno strumento, di natura privatistica, atto ad alimentare i flussi per la realizzazione di infrastrutture ed a garantire la copertura dei rischi di costruzione; a differenza degli attuali strumenti, dove le obbligazioni vengono ripagate tramite il *cash flow* (pedaggi, canoni ecc.) delle opere infrastrutturali già realizzate, si andrebbe a coprire la parte di tempo in cui il progetto non ha ancora iniziato a generare flussi di cassa. Si dovrebbe agevolare in tal modo il reperimento, da parte del realizzatore privato dell'opera pubblica, delle risorse finanziarie da utilizzare per la realizzazione dell'opera.

L'emissione dei *project bond*, dal punto di vista finanziario, può essere effettuata sia in fase di costruzione che in fase di gestione. In fase di costruzione

l'emissione di un *project bond* dovrebbe sostituire parzialmente o completamente il debito erogato dal sistema bancario. In tal caso all'erogazione del *project bond* si accompagna una garanzia, che ha l'obiettivo di migliorare il *rating* del *bond* stesso, in modo tale da garantire un merito di credito *investment grade*. La garanzia è prestata a fronte del pagamento di una *fee*.

In fase di gestione l'emissione del *project bond* è funzionale a rifinanziare in tutto o in parte il debito erogato dagli istituti bancari, con l'obiettivo di abbassare il costo dell'indebitamento della concessionaria e ridurre il rischio delle banche coinvolte. Tali operazioni, come ovvio, presuppongono una massa critica che sia al di sopra dei 200 milioni di euro.

2.8.2 Documentazione a corredo del PEF per le opere di interesse strategico

L'articolo 45 del decreto legge Cresci Italia al fine di consentire di pervenire con la massima celerità all'assegnazione, da parte del CIPE, delle risorse finanziarie per i progetti delle infrastrutture di interesse strategico di cui all'*articolo 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350*, prevede che il PEF che accompagna la richiesta di assegnazione delle risorse sia integrato dai seguenti elementi:

- a) per la parte generale, oltre al bacino di utenza, sono indicate le stime di domanda servita dalla realizzazione delle infrastrutture realizzate con il finanziamento autorizzato;
- b) il costo complessivo dell'investimento deve comprendere non solo il contributo pubblico a fondo perduto richiesto al CIPE, ma anche, ove esista, la quota parte di finanziamento diverso dal pubblico;
- c) l'erogazione prevista deve dare conto del consumo di tutti i finanziamenti assegnati al progetto in maniera coerente con il cronoprogramma di attività;

- d) le erogazioni annuali devono dare distinta indicazione delle quote di finanziamento pubbliche e private individuate nel cronoprogramma;
- e) le indicazioni relative ai ricavi, sono integrate con le indicazioni dei costi, articolati in costi di costruzione, costi dovuti ad adeguamenti normativi riferiti alla sicurezza, costi dovuti ad adempimenti o adeguamenti riferibili alla legislazione ambientale, costi relativi alla manutenzione ordinaria dell'infrastruttura articolati per il periodo utile dell'infrastruttura, costi fideiussori; in ogni caso, il calcolo dell'adeguamento monetario, si intende con l'applicazione delle variazioni del tasso di inflazione al solo anno di inizio delle attività e non può essere cumulato;
- f) per i soggetti aggiudicatori dei finanziamenti che siano organizzati in forma di società per azioni, è indicato anche l'impatto sui bilanci aziendali dell'incremento di patrimonio derivante dalla realizzazione dell'infrastruttura e, per le infrastrutture a rete, l'impatto delle esternalità positive, come la cattura del valore immobiliare, su altri investimenti; tale impatto è rendicontato annualmente nelle relazioni che la società vigilata comunica all'ente vigilante.

La norma si applicherà ai quei progetti per i quali non è stata ancora presentata la richiesta di assegnazione delle risorse al CIPE alla data di entrata in vigore del decreto che la prevede (decreto Cresci Italia entrato in vigore il 24.01.2012). In caso di PEF carente degli elementi elencati probabilmente potrà essere richiesta l'integrazione del PEF (la norma non prevede una sanzione del tipo “a pena di inammissibilità”).

Tale norma – dal tenore meramente descrittivo - non aggiunge nulla di nuovo a quanto già deve essere previsto dai PEF, se correttamente redatti, per il “montaggio” delle operazioni in PPP per la richiesta di assegnazione delle risorse da parte del CIPE.

2.8.3 Emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali garantite da beni immobili

L'articolo 54 del più volte citato decreto legge Cresci Italia ha introdotto un nuovo istituto a favore degli enti locali: la possibilità di emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali garantite da un apposito patrimonio destinato ai fini della realizzazione di opere pubbliche.

Tale patrimonio è formato da beni immobili disponibili di proprietà degli enti locali, per un valore almeno pari all'emissione obbligazionaria, ed è destinato esclusivamente alla soddisfazione degli obbligazionisti. Su tale patrimonio non sono ammesse azioni da parte di qualsiasi creditore diverso dai portatori dei titoli emessi dall'ente locale.

Sarà un apposito regolamento, da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e delle infrastrutture e dei trasporti, a determinare le modalità di costituzione e di gestione del patrimonio destinato a garantire le obbligazioni per il finanziamento delle opere pubbliche.

2.8.4 Agevolazioni fiscali

Appare opportuna e rispondente ad una effettiva esigenza di rafforzamento dell'uso del PPP e della finanza di progetto per il finanziamento delle opere pubbliche la disposizione di cui all'art 42, comma 8, del decreto Salva Italia che estende ai settori del trasporto per ferrovia, metropolitana, al settore portuale ed ai collegamenti stradali e ferroviari con i porti appartenenti alla c.d. *core TEN-T network* gli incentivi fiscali in materia di IRES e IRAP introdotti dalla Legge di Stabilità 2012 (Legge 12 novembre 2011, n. 183 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) a favore di società

titolari di concessioni per la realizzazione di nuove autostrade con il sistema del *project financing*.

Va rilevato, in proposito, che la leva fiscale quale incentivo alternativo nelle PPP al contributo finanziario a fondo perduto non appare essere stata finora adeguatamente considerata nella definizione delle misure che si sono succedute nel tempo al fine di sostenere il mercato del PPP in Italia. In alcuni casi, il trattamento fiscale ha inciso sulla partecipazione dei capitali privati al finanziamento di opere pubbliche addirittura in chiave disincentivante. Si pensi, ad esempio, al fatto che in Italia non esiste una normativa fiscale specifica per il settore del PPP, dovendosi fare riferimento alla disciplina tributaria generale delle società di capitali e alla normativa in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA).

Tale soluzione, sostituendo il contributo pubblico erogato durante la fase di costruzione dell'opera con l'esenzione fiscale totale/parziale delle società di progetto durante il periodo di gestione, consente la bancabilità del progetto con un minore impatto sulla finanza pubblica.

In sede di prima applicazione della agevolazione sarà importante quantificare correttamente il beneficio fiscale atteso, attraverso la stima dei flussi di traffico e l'utilizzo di un appropriato tasso di attualizzazione delle agevolazioni fiscali nel tempo.

2.8.5 ISVAP

Sempre nell'ottica di incentivare l'uso di capitali privati per il finanziamento di opere pubbliche, l'art. 42, comma 2, punti 6 e 7 del decreto legge Salva Italia introduce la possibilità per le imprese di assicurazione privata di utilizzare (sulla base di modalità, limiti e condizioni dettate dall'ISVAP) a copertura delle riserve tecniche *asset* rappresentati da azioni (o obbligazioni da queste emesse) di

società concessionarie della realizzazione e della gestione di opere pubbliche nei settori delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia e fonti energetiche.

Il documento di consultazione redatto dall'ISVAP e finalizzato alla stesura del Provvedimento modificativo del Regolamento 36 del 31 gennaio 2011 e del Regolamento 33 del 10 marzo 2010 in attuazione della norma in esame, è stato pubblicato a maggio 2012 sul sito web dell'ISVAP (www.isvap.it) e prevede il termine per la consultazione in data 16 giugno u.s..

2.9 Garanzie. Il subentro

L'articolo 50 del decreto Cresci Italia al comma 2 lettera b) prevede che all'*articolo 159, comma 1, lettera a)* del Codice, relativo all'istituto del subentro, le parole: «*equivalenti a quelle possedute dal concessionario all'epoca dell'affidamento della concessione*» sono sostituite dalle seguenti: «*corrispondenti a quelle previste nel bando di gara o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata, avendo comunque riguardo alla situazione concreta del progetto ed allo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro*».

La norma è volta a rendere più flessibile l'applicazione del subentro, che rappresenta una delle principali forme di garanzia del finanziamento erogato dalle banche in caso di inadempimento del concessionario.

Tuttavia non è stato ancora recepito nel nostro ordinamento giuridico l'istituto del c.d. *step in right* dinamico che consente l'intervento dei finanziatori prima che il concessionario si trovi in una situazione di conclamato inadempimento.

2.10 Settori infrastrutturali di intervento

2.10.1 Edilizia carceraria

L'articolo 43 del decreto Cresci Italia prevede che per la realizzazione di infrastrutture carcerarie si ricorra in via prioritaria al *project financing*, cioè alle procedure previste dall'art. 153 del Codice per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici, fermo restando quanto previsto in materia di permuta (D.L. 201/2011, art. 27, commi 9 e ss.).

Per la realizzazione di tali infrastrutture si potrà ricorrere, tuttavia, anche ad altre forme di PPP, quali il contratto di disponibilità, il *leasing* immobiliare pubblico, ecc.

Sarà l'analisi di convenienza economica e finanziaria e di verifica degli effetti sulla finanza pubblica a orientare l'Amministrazione circa la modalità (giuridica e finanziaria) più corretta per la realizzazione dell'infrastruttura nel singolo caso concreto.

Il decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze (di cui all'ultimo periodo del comma 1), disciplinerà condizioni, modalità e limiti di attuazione del *project financing*, in coerenza con le specificità del settore carcerario.

Oltre a quanto disporrà il suddetto decreto, sarà lo Studio di fattibilità (cfr. art. 14 del d.P.R. 207/2010) relativo al progetto da realizzare che individuerà la modalità più conveniente per l'Amministrazione per la realizzazione dell'infrastruttura carceraria (c.d. *value for money*).

Il comma 2 dell'articolo, così come pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, differisce da quello presentato in CdM nella parte relativa alla tariffa. Premesso che il termine "tariffa" non è appropriato, dovendosi più propriamente parlare di

“canoni”, scompare, nella determinazione della tariffa la parte “*comprensiva dei costi di investimento*”, dovendosi comprendere soltanto la parte relativa alla “*la gestione dell’infrastruttura e dei servizi connessi*”. Scompare, altresì, l’inciso “*determinata in misura non modificabile al momento dell’approvazione del progetto*”, sostituito con il più corretto “*le cui modalità sono definite al momento dell’approvazione del progetto*”.

Premesso che le infrastrutture carcerarie sono tipicamente opere fredde, ossia opere destinate all’utilizzazione diretta dell’Amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, le maggiori criticità evidenziabili concernono il canone che l’Amministrazione dovrà pagare al concessionario per i servizi resi. In particolare:

- i) la sostenibilità per la finanza pubblica dei canoni previsti in fase di gestione;
- ii) il trasferimento dei rischi ai sensi di Eurostat e quindi la collocazione *off balance* delle operazioni. Occorre evidenziare in proposito che, al fine di rendere l’operazione in linea con quanto previsto da Eurostat, è necessario prevedere l’applicazione di penali automatiche e significative sul canone ai fini del trasferimento del rischio di disponibilità;
- iii) la sostenibilità economico-finanziaria per il privato relativamente al costo di realizzazione dell’infrastruttura qualora non si preveda un “prezzo” ex art. 143, commi 4 e ss. del Codice. A tale criticità soccorre, in parte, la previsione del comma 3 dell’articolo finalizzata a coinvolgere investitori istituzionali (fondazioni di origine bancaria ovvero altri enti pubblici o con fini non lucrativi) per il finanziamento di parte del costo.

E’ auspicabile che tale norma di settore sul PPP per le carceri - in sinergia con quanto previsto in materia di permuta nel medesimo settore, nonché con le altre recenti norme sul PPP – possa favorire la partecipazione delle fondazioni di

origine bancaria o altri enti pubblici o con fini non lucrativi nella realizzazione di tali infrastrutture, finanziando parte del costo dell'investimento.

2.10.2 Edilizia scolastica

Il c.d. decreto Semplificazioni, all'art. 53 *"Modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico e riduzione dei consumi e miglioramento dell'efficienza degli usi finali di energia"*, nel prevedere l'approvazione da parte del CIPE del Piano Nazionale di Edilizia scolastica su proposta dei vari Ministri competenti, indica una serie di interventi per la concreta realizzazione del Piano volti a favorire il coinvolgimento di capitali pubblici e privati.

Il Piano ha ad oggetto sia la realizzazione di interventi di ammodernamento e recupero del patrimonio scolastico esistente, anche ai fini della messa in sicurezza degli edifici; sia di costruzione e completamento di nuovi edifici scolastici.

L'articolo citato, per la concreta realizzazione del Piano, in un'ottica di razionalizzazione e contenimento delle spese correnti di funzionamento, prevede, oltre al rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, una serie di istituti volti a favorire il "montaggio" di operazioni in PPP. In particolare:

- a) la riconoscenza del patrimonio immobiliare pubblico, costituito da aree ed edifici non più utilizzati, che possano essere destinati alla realizzazione degli interventi previsti dal presente articolo, sulla base di accordi tra gli enti interessati;
- b) la costituzione di uno o più fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare scolastico ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, articolati anche in un sistema

integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia scolastica;

c) la messa a disposizione di beni immobili di proprietà pubblica a uso scolastico suscettibili di valorizzazione e dismissione in favore di soggetti pubblici o privati, mediante permuta, anche parziale, con immobili già esistenti o da edificare e da destinare a nuove scuole;

d) le modalità di compartecipazione facoltativa degli enti locali;

d-bis) la promozione di contratti di partenariato pubblico privato, come definiti dall'*articolo 3, comma 15-ter, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163*, e successive modificazioni.

L'ultimo punto dell'elenco, aggiunto dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35 del decreto semplificazioni, esplicita l'applicabilità dei vari contratti di PPP all'attuazione degli interventi previsti nella norma, contratti peraltro già utilizzabili in virtù del richiamo espresso al coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione del Piano di edilizia scolastica.

L'ultimo comma dell'articolo prevede che gli enti proprietari di edifici adibiti a istituzioni scolastiche, le università e gli enti di ricerca vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottino (entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto), misure di gestione, conduzione e manutenzione degli immobili finalizzate al contenimento dei consumi di energia e alla migliore efficienza degli usi finali della stessa, anche attraverso il ricorso ai

*contratti di servizio energia*²⁸, secondo le linee guida che dovranno essere predisposte dai Ministeri interessati²⁹.

L'attenzione del legislatore alla fase di gestione, conduzione e manutenzione dell'edilizia scolastica, seppur con il solo riferimento al contenimento dei consumi di energia e alla migliore efficienza degli usi finali della stessa, conferisce autonoma rilevanza alla fase di gestione di tali opere, tipicamente definite come "freddo", ovvero destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione. Ciò favorisce la previsione di altri servizi strumentali al funzionamento di tali edifici (servizio mensa, gestione del calore, informatica, gestione di corsi extrascolastici e di attività sportive, ecc.) che sono remunerativi per i privati finanziatori e che potrebbero – accanto alle altre misure previste dalla norma – agevolare il finanziamento privato di tali opere.

²⁸ La disciplina dei contratti di servizio energia è indicata nel *decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412* e nel *decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115*.

²⁹ Si tratta, in particolare del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3 LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTO LEGGE OBIETTIVO

L'art. 163, commi 2 e 4, del Codice dei Contratti prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti possa avvalersi dell'UTFP nel valutare la possibilità di ricorrere al PPP per la realizzazione di opere comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche. Su richiesta del predetto Ministero, l'Unità analizza gli indicatori di redditività e bancabilità dei piani economico finanziari allegati ai progetti al fine di verificarne la possibilità di totale autofinanziamento o di contenere il contributo pubblico, anche attraverso il ricorso a garanzie o a finanziamenti agevolati (della Banca Europea per gli Investimenti, della Cassa Depositi e Prestiti, etc.).

Nel corso del 2011 l'UTFP ha formulato il parere richiesto dal Ministero delle infrastrutture relativamente alle due opere indicate nella Tabella 5, che riporta anche l'indicazione delle forme di copertura, lo stato di avanzamento procedurale e il settore di riferimento.

Tabella 5 - Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP nel 2011

LEGGE OBIETTIVO							
	Denominazione	Importo Investimento	Contribuzione CIPE	Capitali Privati	Area Geografica	Stato del Progetto	Settore
1	Tangenziale Est Esterna Milano	1.806.000.000	0	1.806.000.000	Nord	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Strade e autostrade
2	A12 Rosignano - Civitavecchia: lotto 6A; Tarquinia - Civitavecchia	159.000.000	0	159.000.000	Centro	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Strade e autostrade
		1.959.000.000	0	1.959.000.000			

I due progetti prevedono il ricorso alle risorse private per l'intero finanziamento degli investimenti; l'attivazione delle predette risorse private è avvenuta a conclusione del lungo *iter* di approvazione delle rispettive convenzioni uniche ai

sensi dell'art. 2, comma 202 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, che ha modificato l'art. 8-duodecies del decreto-legge 8 aprile 2008 n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2006 n. 101.

In relazione alla autostrada A12, l'Unità ha evidenziato che la redditività del lotto 6A è pari a circa il 9 per cento (Tasso interno di rendimento dell'*equity*), in linea con i valori registrati in operazioni similari; l'Unità ha altresì rilevato che, a valle delle risultanze del completamento degli studi di impatto ambientale e della localizzazione dell'intero tracciato, si potranno determinare gli effetti sul costo finale dell'opera e sulle stime di traffico.

Con riferimento alla TEEM, l'Unità ha evidenziato l'opportunità, coerentemente con quanto stabilito dal CIPE per altre opere autostradali, di inserire nella convenzione clausole che prevedano, in fase di *closing* finanziario, l'invarianza del parametro K_e e l'adeguamento del K_d (da utilizzare per il calcolo del WACC) alle condizioni di mercato, in modo da consentire la rimodulazione dei soli elementi del WACC che subiscono influenze da eventi esogeni (variazione dei tassi, variazione delle aliquote fiscali). Queste stesse richieste sono state successivamente estese dal CIPE ad una serie di opere autostradali, precedentemente analizzate da questa Unità, le cui convenzioni sono state approvate dal Comitato nel 2011 (Collegamento autostradale Ragusa - Catania, Campogalliano - Sassuolo, Collegamento al porto di Ancona e Brescia Padova).

Le quattro maggiori opere autostradali italiane da realizzare in *project financing* (Brebemi, Pedemontana Lombarda, Tangenziale Est Milano, Pedemontana Veneta), pur avendo i cantieri già aperti, non hanno ancora stipulato con le banche il contratto di finanziamento definitivo delle medesime opere.

La ragioni delle difficoltà riscontrate nella fase di *financial closing* delle operazioni di PPP sono già state esaminate nel paragrafo 1.2. Con particolare riferimento ai progetti di rilevanti dimensioni, come quelli solitamente

esaminati dall'UTFP nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche, si confermano:

- ✓ un aumento significativo dei margini bancari (*spread*) e conseguente incremento dei costi finanziari complessivi del finanziamento del PPP;
- ✓ una riduzione della durata dei finanziamenti (fino a 15-17 anni);
- ✓ una richiesta di maggiori garanzie e minore propensione al rischio.

Peraltro, anche nei casi all'esame, i cantieri sono stati avviati grazie a prestiti ponte, suggerendo maggiore cautela nella individuazione del *financial closing* come momento determinante per la fase realizzativa dell'opera.

In alcuni casi, soprattutto con riferimento ai grandi progetti nel settore autostradale, è stata rilevata una difficoltà nella chiusura dei contratti di finanziamento dovuta ad alcune clausole che regolano l'indennizzo dovuto al concessionario in caso di risoluzione anticipata del contratto. Nei contratti di finanziamento gli istituti di credito definiscono con le controparti i criteri dell'indennizzo dovuto al Concessionario sia in caso di risoluzione per fatto del concedente che per fatto del concessionario. Il valore dell'indennizzo può essere calcolato considerando:

- ✓ il valore degli *asset* contabili;
- ✓ la somma del Capitale Investito Netto e delle poste figurative da Piano Finanziario Regolatorio.

Nel caso di specie, la criticità è rappresentata dal fatto che gli istituti finanziatori propendono per la seconda soluzione, che dal punto di vista quantitativo risulta essere più impegnativa per il concedente (cioè per la parte pubblica). Pertanto dal punto di vista negoziale, la definizione di questo valore di indennizzo allunga i tempi del *financial closing*, anche perché l'art. 158 del Codice dei contratti

pubblici definisce in maniera più restrittiva le modalità di calcolo dell'indennizzo.

Al fine di velocizzare il *financial closing* dei grandi progetti infrastrutturali, nei quali il settore privato si assume i rischi relativi alle possibili variazioni nella domanda, è necessario creare e utilizzare in maniera più estensiva strumenti di garanzia che aiutino a coprire parzialmente il rischio di domanda, con il conseguente miglioramento della qualità generale del credito (*rating*).

Per le infrastrutture appartenenti alla rete TEN T, la BEI ha creato la LGTT – Loan Guarantee Instrument for Trans European Transport Network projects, con una dotazione di 1 miliardo di euro (la Commissione e la BEI apportano ciascuna 500 milioni di euro); lo strumento, finora utilizzato solo per tre progetti di strade a pedaggio e una ferrovia³⁰, copre soltanto i primi sette anni di attività dell'operazione e presenta il seguente limite: la garanzia accordata non supera, in genere, il 10% (in casi eccezionali il 20%) dell'importo del debito con maggior grado di *seniority*.

Nei modelli di PPP l'amministrazione generalmente trasferisce al privato i rischi che quest'ultimo, per competenze tecniche, conoscenze ed esperienze precedenti, è in grado di minimizzare (probabilità di accadimento o impatto economico negativo), quali il “*rischio di costruzione*” e “*di disponibilità*” del bene; più complessa si sta rivelando l'attribuzione al privato del “*rischio di domanda*”.

Una delle soluzioni prospettabili al problema del rischio traffico potrebbe essere far incassare al concedente le tariffe autostradali e pagare un canone fisso al

³⁰ Operativo dal 2008, lo strumento ha consentito di finalizzare le seguenti transazioni per un totale di 140 milioni di euro: i) *Baixo Alentejo* (LGT 25 milioni di euro, costo del progetto 458 milioni di euro); ii) *IP4 Amante Vila Real* (20 milioni di euro/430 milioni di euro); iii) *Autobahn A5* (25 milioni di euro/480 milioni di euro); iv) C-25 (70 milioni di euro/820 milioni di euro).

concessionario, come avviene in Germania; oppure garantire un livello minimo di traffico, con l'eventuale integrazione del reddito da parte del concedente su base mensile, semestrale o annuale (come in Turchia); o ancora introdurre la corresponsione di un pedaggio ombra (sull'esempio dell'Inghilterra).

Una ulteriore azione di mitigazione potrebbe essere rappresentata dalla creazione di un fondo di garanzia, che si assuma il rischio di "cost overrun" e del fallimento del costruttore, con l'obiettivo di migliorare il merito del credito del progetto in fase di realizzazione. La BEI ha proposto la creazione di un fondo con tali caratteristiche, la cui denominazione dovrebbe essere *Guarantee for Availability-based Projects* (GAP).

A differenza del settore autostradale che conferma la peculiarità di richiedere una minore contribuzione pubblica, gli altri settori infrastrutturali (Trasporti Pubblici Locali, idrico, portuale e ferroviario) hanno bisogno di una contribuzione pubblica superiore al 50 per cento del costo totale dei lavori.

Il massiccio ricorso alla contribuzione pubblica si giustifica con il perseguitamento di benefici di carattere socio – economico. Tale tema pone la stringente questione della valutazione *ex-ante*. Infatti, alla luce del fatto che la domanda potenziale di infrastrutture è superiore alla capacità del sistema economico di finanziarle, il miglioramento dei processi di valutazione *ex ante* rappresenta l'unico strumento per indirizzare i fondi pubblici verso i progetti più adatti a creare valore.

4 L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

4.1 Le opere oggetto di assistenza nel periodo 2000-2012

Nei 12 anni di attività, l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha ricevuto 682 richieste di assistenza da parte di amministrazioni pubbliche centrali e locali relative a 493 opere³¹. Nel corso del 2011, in particolare, l'Unità ha fornito assistenza a 36 pubbliche amministrazioni in merito a 48 progetti (Tabella 6).

Tabella 6 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2011

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHEDENTE	SETTORE	INTRA SETTORE	città	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Area Geografica	Investimento
1	Piemonte	Comune Novara	Percheaggi	—	Comune	Percheaggio sotterraneo Lgo Bellini	Esecuzione contratto	NORD	10.500.000
2	Piemonte	Comune di Venaria Reale	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Attuazione Piano Aree Mercatali	Programmazione intervento	NORD	4.400.000
3	Piemonte	Ministero della Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Initiative per il risparmio energetico del Ministero della Difesa	Programmazione intervento	NORD	8.723.050
4	Piemonte	Ministero Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	PPP per un impianto fotovoltaico	Programmazione intervento	NORD	8.723.050
5	Piemonte	Ministero Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	PPP per impianto di cogenerazione aeroporto di Cuneo	Programmazione intervento	NORD	8.723.050
6	Piemonte	Regione Piemonte	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale S. Croce e Carlo	Programmazione intervento	NORD	188.000.000
7	Piemonte	Comune di Verolengo	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Impianto fotovoltaico	Pubblicazione bando	NORD	N.D.
8	Lombardia	Comune di Corbetta	Edilizia Sanitaria	RSA	Comune	Nuova Residenza Sanitaria Assistenziale di Corbetta	Programmazione intervento	NORD	9.300.000
9	Lombardia	Comune di Vimodrone	Edilizia Sociale e Pubblica	Opere pubbliche varie	Comune	Completamento dell'implementazione della sede comunitare e realizzazione di un Centro culturale/Biblioteca - appartenenti al patrimonio indisponibile	Programmazione intervento	NORD	N.D.
10	Lombardia	Ministero della Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Initiative per il risparmio energetico del Ministero della Difesa	Programmazione intervento	NORD	8.723.050
11	Lombardia	Comune di Varese	Beni Culturali	—	Comune	Teatro e Biblioteca comunale	Programmazione intervento	NORD	37.984.000
12	Lombardia	Comune di Rescaldina	Strutture Cinieriali	—	Comune	Realizzazione Colombari	Programmazione intervento	NORD	1.900.000
13	Lombardia	Comune di Rescaldina	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Ristrutturazione edificio per attività istituzionali e servizi correlati	Programmazione intervento	NORD	2.500.000
14	Lombardia	Comune di Varese	Impianti sportivi e strutture ricettive	impianti sportivi	Comune	Stadio del Ghiaccio e piscina comunale	Programmazione intervento	NORD	8.000.000

³¹ Oggetto della presente rilevazione sono le richieste di assistenza all'UTFP nel periodo che va dal 2000 al mese di marzo 2012

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

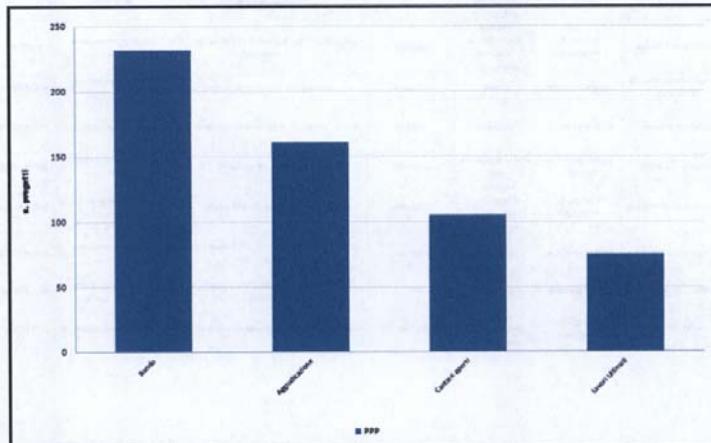
N.	RICHIESTA SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	Ente	PROGETTO	FASE AVVISTAMENTO	Area Geografica	Investimento
15	Lombardia	Comune Erba	Impianti sportivi e strutture ricettive	Impianti sportivi	Comune	Impianto sportivo	Valutazione proposta	NORD	9.402.000
16	Lombardia	Comune di Cardano al Campo	Impianti sportivi e strutture ricettive	Impianti sportivi	Comune	Centro Natatorio	Valutazione proposta	NORD	N.D.
17	Friuli Venezia Giulia	EZIT (Ente Zona Industriale di Trieste)	Edilizia Sociale e Pubblica	Opere pubbliche varie	Altri Enti	Riqualificazione ex cotonificio Okese	Programmazione intervento	NORD	30.000.000
18	Friuli Venezia Giulia	Provincia di Udine	Trasporti & Viabilità	strade & autostrade	Provincia	PF per la realizzazione di interventi stradali	Programmazione intervento	NORD	N.D.
19	Toscana	Comune di Piombino	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Impianto fotovoltaico	Pubblicazione bando	CENTRO	N.D.
20	Toscana	Provincia di Massa-Carrara	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Provincia	PF per la realizzazione di interventi di efficientamento energetico	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
21	Marche	Comune di Fabriano	edilizia sanitaria	RSA	Comune	Nuova residenza per anziani e nuova casa di riposo	Pubblicazione bando	CENTRO	7.200.000
22	Marche	Comune di Fabriano	Edilizia Penitenziaria & Difesa	caserme & alloggi militari	Comune	Realizzazione di una caserma da destinare alla Polizia di Stato e alla Polizia Stradale	Programmazione intervento	CENTRO	1.900.000
23	Umbria	Comune di Montefalco	Energia & Ambiente	—	Comune	PPP per un impianto di Biomasse di origine agricola	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
24	Lazio	Comune di Latina	Edilizia Sociale e Pubblica	mercati & commercio	Comune	Intervento di riqualificazione urbana Mercato Coperto in via Don Morosini	Programmazione intervento	CENTRO	9.148.000
25	Lazio	Comune di Pontecorvo	Impianti sportivi e strutture ricettive	Impianti sportivi	Comune	Ristrutturazione e ampliamento centro sportivo comunale	Pubblicazione bando	CENTRO	2.000.000
26	Lazio	Ministero della Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Realizzazione impianto fotovoltaico "Città Militare Cecchignola"	Programmazione intervento	CENTRO	24.716.692
27	Lazio	Comune di Settefrati	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	PF per la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
28	Lazio	Comune di Roma	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Due impianti di produzione energetica a biomassa e piazzole per lavorazione potature	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
29	Lazio	Comune di Roma	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Interventi in programmazione triennale	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
30	Lazio	Agenzia Spaziale Italiana	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	PPP per due progetti spaziali	Programmazione intervento	CENTRO	N.D.
31	Lazio	Ministero Difesa (Esercito)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Realizzazione impianto fotovoltaico "Città Militare Cecchignola"	Programmazione intervento	CENTRO	24.716.692
32	Abruzzo	Comune di Pescara	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Installazione di impianti fotovoltaici su edifici comunali	Programmazione intervento	CENTRO	2.300.000
33	Molise	Comune di Montenero di Bisaccia	Edilizia scolastica	scuole	Comune	Leasing per nuovo polo scolastico	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	3.000.000
34	Campania	Regione Campania	Edilizia sanitaria	ospedali	Regione	Nuovo Ospedale della zona orientale di Napoli	Esecuzione contratto	SUD E ISOLE	N.D.
35	Campania	Comune di Cardito	Edilizia Sociale e Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Initiativa progettuale	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	N.D.
36	Puglia	Comune di Manfredonia	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Impianti fotovoltaici ed eolici	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	13.000.000
37	Puglia	Regione Puglia	Edilizia sanitaria	ospedali	Regione	Realizzazione e gestione di 5 nuove strutture ospedaliere	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	N.D.
38	Puglia	ASL di Mottola	Edilizia sanitaria	ospedali	ASL	Reabilitazione sulla struttura Ospedaliera di Mottola	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	N.D.
39	Calabria	Arma dei Carabinieri	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Amm. Centrali	Valutazione della proposta ricevuta dall'Arma	Valutazione proposta	SUD E ISOLE	18.385.943

XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

N.	REGIONE SEDE SPELE	F.A. RICHEDENTE	SETTORE	SETTORE	Ente	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Area Geografica	Investimento
40	Calabria	Arma dei Carabinieri	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	PPP per un impianto fotovoltaico caserma L.Razza	Valutazione proposta	SUD E ISOLE	18.385.943
41	Calabria	Regione Calabria	Edilizia sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale di Vibo Valentia	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	143.965.000
42	Calabria	Regione Calabria	Edilizia sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale della Silberitide	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	143.000.000
43	Calabria	Regione Calabria	Edilizia sanitaria	ospedali	Regione	Ospedale della Piana di Gioia Tauro	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	144.000.000
44	Sicilia	Consorzio ASI Trapani	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Completamento opere portuali	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	1.900.000
45	Sicilia	Comune di Ragalna	Strutture Cimiteriali	--	Comune	Ampliamento cimitero comunale e realizzazione impianto ricettivo a servizio impianto sportivo	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	1.900.000
46	Sicilia	Comune di Erice	Impianti sportivi e strutture ricettive	impianti sportivi	Comune	Centro Sportivo	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	13.500.000
47	Sardegna	Comune di Orosei	Energia & Ambiente	gas	Comune	Rete gas metano Comuni Radici n. 9, Regione Sardegna	Esecuzione contratto	SUD E ISOLE	N.D.
48	Sardegna	Consorzio Industriale Portovesme	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Riqualificazione area e porto industriale	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	N.D.

Dalla ricognizione effettuata dall'Unità sull'intero periodo 2000 - 2012 è stato possibile suddividere le opere oggetto di assistenza tra progetti per i quali, a oggi, non è stata raggiunta la fase di pubblicazione del bando (*i.e.* "opere non bandite"); opere bandite; opere aggiudicate; opere in corso; opere ultimate (Figura 4).

Figura 4 - Stato d'avanzamento delle opere in PPP oggetto di assistenza dell'UTFP 2000-2012



Le opere non bandite

Delle citate 493 opere oggetto dell'analisi, 224 non risultano bandite; in particolare:

- ✓ il 25 per cento ha formato oggetto di assistenza nell'ultimo biennio (2010 – 2012) e potrebbe scontare un fisiologico periodo di programmazione e preparazione della fase di gara;
- ✓ il 22 per cento si riferisce ad assistenze prestate ad Amministrazioni con meno di 20.000 abitanti³². Si tratta di Comuni di dimensioni modeste, spesso privi di adeguate *expertise* interne e di sufficienti risorse finanziarie per avvalersi di consulenze esterne, i quali incontrano difficoltà nella predisposizione della complessa documentazione richiesta dalle procedure di affidamento delle PPP;
- ✓ nei restanti casi, la mancata pubblicazione del bando è per lo più riconducibile a:
 - cambiamenti dei vertici politici e conseguenti modifiche delle priorità riguardo le opere programmate o da programmare;
 - sopravvenute modifiche normative relative alle modalità di affidamento dei contratti di PPP³³, che hanno creato spesso disorientamento tra gli operatori pubblici e privati del mercato;
 - mancata copertura finanziaria dell'opera.

Le opere bandite

Per quanto riguarda, invece, le 269 opere bandite:

³² In particolare, nell'ambito del 22 per cento citato, circa l'80 per cento si riferisce a Comuni tra 5 e 20 mila abitanti.

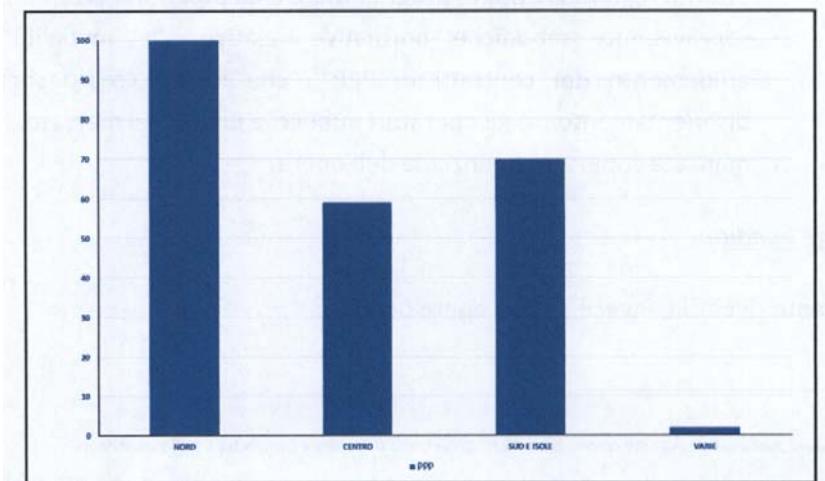
³³ Ci si riferisce, in particolare, al c.d. procedimento del promotore per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici, prima della modifica apportata dal D.Lgs. n. 152/2008 (c.d. terzo decreto correttivo al Codice dei Contratti pubblici).

- ✓ 231 progetti sono stati oggetto di bandi per l'affidamento di contratti di PPP;
- ✓ 38 progetti (di cui, 31 aggiudicati) sono stati banditi con le procedure di appalto tradizionale. La scelta di una procedura diversa dal Partenariato Pubblico Privato è, spesso, derivata dall'attività di assistenza dell'UTFP che ha valutato non idonei gli strumenti di PPP per l'attuazione del progetto esaminato, suggerendo l'adozione di una procedura di realizzazione diversa.

Con riferimento ai 231 progetti banditi in PPP, si presenta di seguito il dettaglio dello stato d'avanzamento, della ripartizione geografica, settoriale e per classi di investimento.

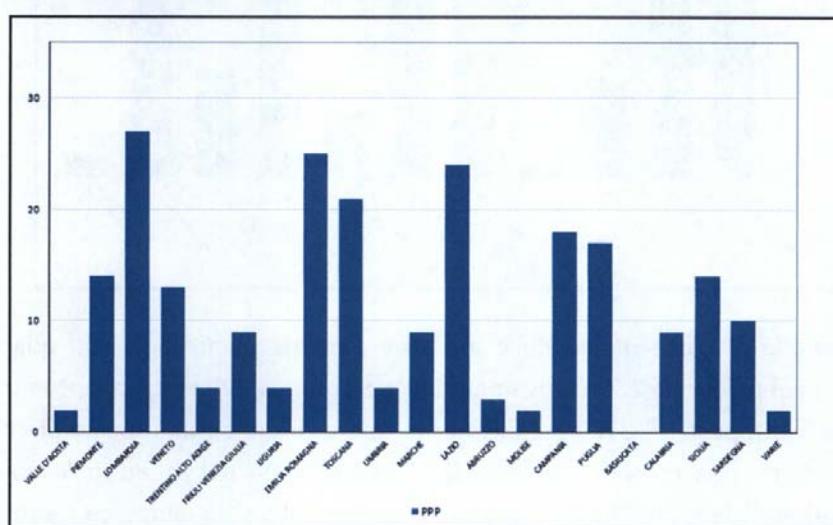
Il maggior numero di bandi pubblicati è concentrato al Nord (100), seguono il Sud e le Isole (70) e il Centro Italia (59) a cui si aggiungono 2 iniziative diffuse su più regioni (Figura 5).

Figura 5 - Opere bandite in PPP - ripartizione per area geografica

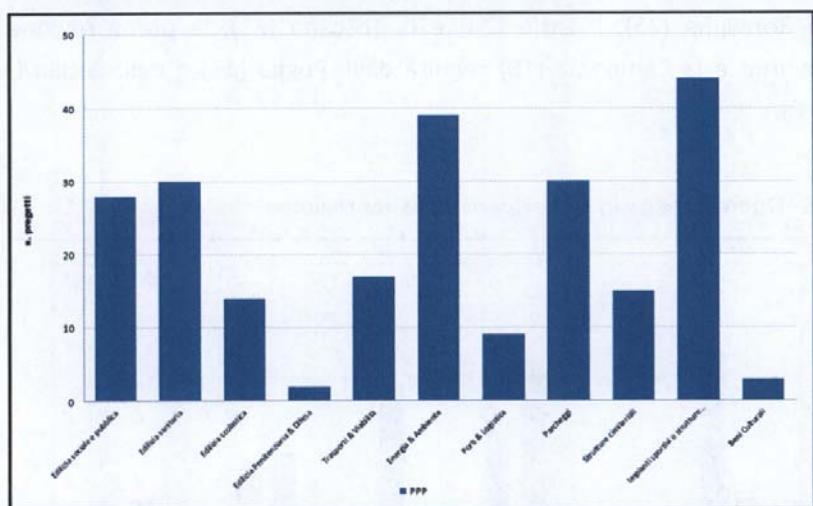


Le regioni con il più elevato numero di bandi pubblicati sono la Lombardia (27), l'Emilia Romagna (25), il Lazio (24) e la Toscana (21); la prima regione del Mezzogiorno è la Campania (18) seguita dalla Puglia (17) e dalla Sicilia (14) - (Figura 6).

Figura 6 - Opere bandite in PPP - ripartizione per regione

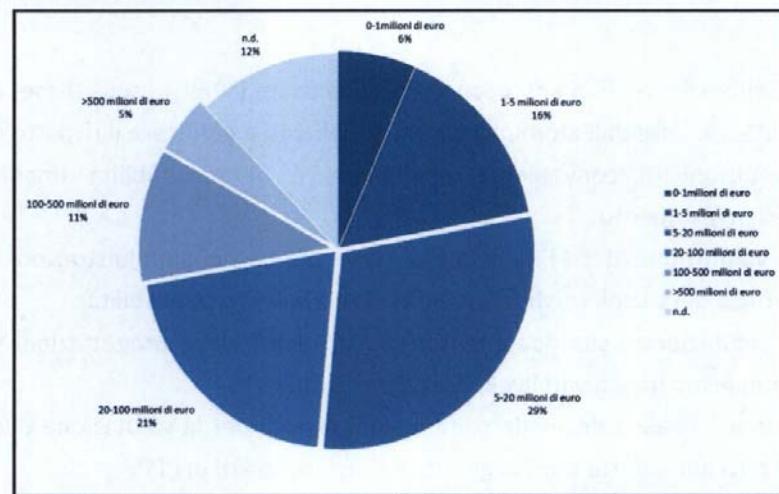


Per quanto riguarda la distribuzione settoriale (Figura 7), in coerenza con la struttura del mercato italiano del PPP, prevalgono i bandi per *impianti sportivi & strutture ricettive* (44) seguiti da *energia & ambiente* (39, di cui 15 per interventi relativi a *energia rinnovabile & risparmio energetico*), dall'*edilizia sanitaria* (30, di cui 25 progetti ospedalieri) e dai *parcheggi* (30). Si rilevano, inoltre, 17 progetti banditi nel settore *trasporti & viabilità*, tutti di importo superiore a 10 milioni di euro.

Figura 7 - Opere bandite in PPP - ripartizione per settore

In relazione al costo medio delle iniziative bandite, in analogia con quanto rilevato nel paragrafo 1.2 relativamente al mercato del PPP in Italia, anche tra i progetti sottoposti all'UTFP prevalgono le opere di dimensioni medio-piccole, sebbene con una presenza significativa (circa la metà del totale delle opere bandite) di opere di importo superiore ai 10 milioni di euro, concentrate prevalentemente nei settori trasporti e sanità: sulle 231 opere bandite, infatti, le classi d'importo prevalenti risultano comprese tra i 5 e 20 milioni di euro (29 per cento del valore totale dei bandi) e tra 20 e 100 milioni di euro (21 per cento del totale).

La figura 8 riporta la suddivisione per classi di importo delle 231 operazioni.

Figura 8 - Opere bandite in PPP - ripartizione per classi di importo

Le opere aggiudicate

Sul totale dei progetti banditi (231), circa il 70 per cento è giunto all'aggiudicazione.

Nello stesso periodo, il tasso medio di aggiudicazione per le concessioni di costruzione e gestione, in base ai dati di mercato³⁴ è pari a circa il 45 per cento (cfr. paragrafo 1.2). Il confronto tra tale tasso di aggiudicazione e quello delle operazioni assistite dall'UTFP suggerisce un effetto benefico per le Amministrazioni che richiedono il supporto nella fase di predisposizione della gara.

L'UTFP ha fornito assistenza di tipo tecnico, giuridico ed economico finanziario.

³⁴ Elaborazioni su dati Cresme aggiornati al 2012; si considerano le sole concessioni costruzione e gestione.

In particolare, l'assistenza di tipo tecnico ed economico-finanziario ha riguardato:

- ✓ l'elaborazione di piani economico finanziari ("PEF"), sulla base delle ipotesi fornite dall'amministrazione, finalizzati a verificare il rispetto delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria dell'investimento;
- ✓ la valutazione dei PEF trasmessi dalle pubbliche amministrazioni e la verifica dei calcoli relativi agli indici di redditività e bancabilità;
- ✓ la valutazione della documentazione tecnica e delle progettazioni delle amministrazioni a vari livelli di avanzamento;
- ✓ l'attività di assistenza alle commissioni di gara per la valutazione dei PEF relativi alle offerte per l'aggiudicazione di contratti di PPP.

Per quanto concerne gli aspetti giuridici, l'attività dell'Unità ha riguardato:

- ✓ la valutazione della documentazione predisposta dall'amministrazione aggiudicatrice (contratto, bando e disciplinare di gara, etc.), da porre a base di gara per l'affidamento dei contratti;
- ✓ la risoluzione di problematiche giuridico-amministrative insorte nel corso della complessa procedura del procedimento del promotore ex artt. 37-bis e ss. della legge Merloni;
- ✓ le risposte a quesiti puntuali concernenti: i) l'interpretazione normativa; ii) la scelta della forma contrattuale e procedurale più idonea per la realizzazione di un progetto concreto; iii) le modalità di revisione del PEF e della documentazione allegata al contratto di PPP;
- ✓ l'attività di assistenza alle commissioni di gara per la valutazione giuridico-contrattuale delle offerte relative all'aggiudicazione di contratti di PPP.

A fronte della difficoltà da parte delle pubbliche amministrazioni nel reperire risorse pubbliche da utilizzare in conto investimenti, si è rafforzata la prassi di utilizzare come contributo pubblico, la cessione di alcune aree di proprietà delle amministrazioni stesse per operazioni di valorizzazione immobiliare. La liberalizzazione - prevista dal decreto Salva Italia (cfr. par. 2.1.) - delle modalità di cessione dei beni immobili nella disponibilità delle amministrazioni pubbliche a favore di soggetti privati, favorirà ulteriormente tale fenomeno.

Nei suddetti casi, l'Unità ha suggerito al soggetto pubblico di:

- ✓ individuare le aree da destinare come contributo, a monte della procedura e non successivamente alla pubblicazione del bando di gara;
- ✓ definire la valorizzazione a seconda della relativa destinazione d'uso;
- ✓ stimare il valore ottimale del contributo pubblico che consenta il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario del progetto stesso.

Nella fase di valutazione da parte delle amministrazioni delle offerte ricevute in risposta ai bandi pubblicati, particolare attenzione è stata rivolta alla valutazione del PEF con l'obiettivo di valutare la congruità del contributo pubblico eventualmente previsto. Tale attività ha reso possibile proporre, in alcuni casi, una riduzione del contributo pubblico ovvero del periodo di concessione, con notevoli vantaggi sulla gestione delle risorse pubbliche (è il caso, ad esempio, dei progetti dell'Arma dei Carabinieri e dell'Esercito Italiano relativi all'installazione di impianti fotovoltaici, rispettivamente, su edifici adibiti a caserma e nella Cittadella militare di Cecchignola; cfr. Tabella 6, progetti nn. 31, 39 e 40).

La ripartizione per area geografica delle aggiudicazioni conferma la prevalenza del Nord (76), ma evidenzia la buona *performance* del Centro (43) e del Sud e Isole (42); il maggior numero di aggiudicazioni si rileva in Toscana (25 progetti

aggiudicati), seguita dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna (23) e dal Lazio (20); al Sud, la Campania (15) precede la Sicilia e la Puglia (12).

La ripartizione settoriale delle aggiudicazioni a livello nazionale e le classi di importo medio rispecchiano l'andamento presentato per le opere bandite: si rileva che il 27 per cento del totale dei progetti aggiudicati ha un importo tra 5 e 20 milioni; in particolare, risultano 79 opere aggiudicate con un importo maggiore di 10 milioni di euro.

Va segnalata l'eccezione della Toscana, sia per quanto riguarda la dimensione che la ripartizione settoriale dei contratti di PPP aggiudicati, per la presenza di operazioni di importo superiore a 100 milioni di euro relative a quattro ospedali toscani (le 4 nuove strutture ospedaliere di Prato, Pistoia, Apuane e Lucca), ad alcuni lotti funzionali dell'autostrada A12 e alla Tramvia di Firenze.

Per quanto riguarda la Lombardia si rileva che il 70 per cento delle opere aggiudicate³⁵ riguarda gli *impianti sportivi & strutture ricettive* (9) e l'*edilizia sanitaria* (7), tra cui gli ospedali di Garbagnate e di Como.

Le opere cantierate e le opere ultime

Le opere cantierate risultano 105, di cui il 71 per cento sono state concluse. Queste ultime rappresentano circa il 46 per cento dei progetti aggiudicati. Tra le predette opere, alcune sono state censite dall'EPEC tra le operazioni che hanno raggiunto il *financial closing* tra il 2000 e il 2011:

- ✓ Metropolitana di Milano M5;
 - ✓ Tramvia di Firenze;
 - ✓ Ospedali di Mestre, Como, Brescia e Niguarda Ca' Granfia;
-

³⁵ Il dato si riferisce alle opere monitorate dall' UTEP

- ✓ Scuola di Biotecnologie dell'Università di Torino.

Diverse altre opere, tutte di importo superiore a 10 milioni di euro, pur essendo già avviate o concluse, non sono state invece incluse nella rilevazione dell'EPEC:

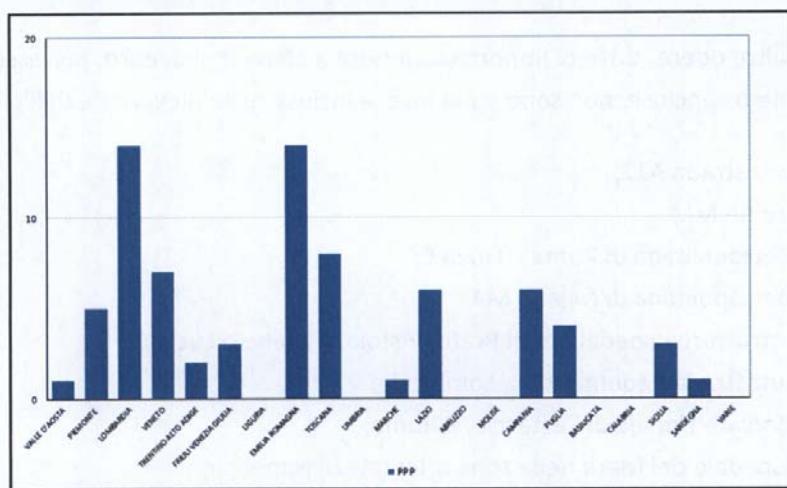
- ✓ Autostrada A12;
- ✓ Bre.Be.Mi.;
- ✓ Metropolitana di Roma – Linea C;
- ✓ Metropolitana di Milano M4;
- ✓ 4 strutture ospedaliere di Prato, Pistoia, Apuane e Lucca;
- ✓ Autostrada Pedemontana Lombarda;
- ✓ Mercato rionale di Testaccio, a Roma;
- ✓ Ospedale del Mare nella zona orientale di Napoli;
- ✓ Hub interportuali di Civitavecchia, Novara, Guasticce;
- ✓ Parcheggi di Piazza Meda a Milano, Via Tripoli a Roma, V.E. Orlando a Palermo;
- ✓ Tangenziale Est Esterna di Milano;
- ✓ Quadrilatero Umbria – Marche.

Come già segnalato al paragrafo 1.2, l'UTFP ha avviato nel 2011 una collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e la Banca d'Italia con l'obiettivo di approfondire le modalità di finanziamento delle operazioni di PPP e, in particolare, delle relazioni tra i soggetti attuatori e gli intermediari finanziari.

La ripartizione per area geografica, settore e importo medio dei progetti conclusi è in linea con le percentuali rilevate sulle opere aggiudicate: in particolare, il 62 per cento delle opere ultimate risulta localizzato al Nord, il 19 per cento al Centro e il 19 per cento al Sud e Isole.

La Figura 9 evidenzia la ripartizione regionale delle opere conclusive.

Figura 9 - Lavori ultimati in PPP - ripartizione per regione



Con riferimento alle opere aggiudicate e in corso di realizzazione, l'assistenza prestata dall'UTFP in fase di esecuzione dei contratti è stata rivolta al superamento di singole problematiche legate alla necessità di rivedere l'assetto contrattuale a fronte di:

- ✓ esigenze prospettate dai finanziatori, il cui intervento è richiesto dopo l'aggiudicazione, ovvero dopo la stipula del contratto, che si traducono nella necessità di inserire nuove clausole in contratto o di disciplinare con maggiore dettaglio istituti già previsti (ad es. con riferimento alle forme di garanzia prestate dal *partner* pubblico);
 - ✓ eventi sopravvenuti non prefigurati al momento della stipula del contratto che determinano la necessità di rivedere le previsioni contrattuali relative alla ripartizione dei rischi tra le parti e ai casi e alle modalità di riequilibrio del piano economico finanziario, ai sensi dell'art. 143 del Codice dei contratti pubblici (ad esempio, in caso di varianti progettuali impreviste che generano sovraccosti nella fase di costruzione, mancato rispetto del cronoprogramma per motivi attribuibili alla PA).

5 IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI

L'UTFP cura il monitoraggio dell'impatto delle operazioni di partenariato pubblico-privato sul debito e sul *deficit* delle amministrazioni, 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.

Nel corso del 2011 sono pervenute 13 comunicazioni di contratti di PPP rientranti nel campo di applicazione della Decisione Eurostat del 2004 e aggiudicati dalle amministrazioni italiane, con un significativo rallentamento rispetto agli anni precedenti, dovuto al generale calo delle aggiudicazioni di contratti di PPP e, in parte, a un problema di *compliance* da parte delle amministrazioni rispetto all'obbligo di comunicazione previsto dalla norma su citata.

Nell'ambito della collaborazione tra l'Unità, l'ISTAT e il Ministero dell'Economia e delle Finanze si è pertanto ritenuto di:

1. inserire la stima dell'impatto dei contratti di partenariato pubblico-privato sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche all'interno delle analisi di tipo specifico previste nel Piano Statistico Nazionale (PSN) 2011-2013;
2. implementare, nel corso del 2012, un sistema informativo sulle operazioni di PPP finalizzato all'archiviazione della documentazione già trasmessa dalle amministrazioni pubbliche (contratti, allegati tecnici ai contratti, capitolati, piani economico - finanziari) e, soprattutto, a facilitare la trasmissione, direttamente via *web*, della documentazione relativa a nuove operazioni.

Con riferimento al primo punto l'UTFP, l'ISTAT e il Ministero dell'Economia hanno predisposto e collaudato una scheda di rilevazione delle operazioni di partenariato con la quale le amministrazioni sono chiamate a fornire l'anagrafica dell'operazione, le informazioni economiche e finanziarie nonché quelle relative all'allocazione dei rischi e ad allegare la documentazione richiesta dalla legge (contratto, atti aggiuntivi, piano economico finanziario, ecc.).

L'UTFP ha quindi avviato l'attività di *pre-test*, inviando la suddetta scheda informativa a 7 amministrazioni che avevano già effettuato la comunicazione prevista dell'art. 44 del dl 248/2007 con riferimento a opere di dimensione significativa: AUSL Modena, AUSL 12 Veneziana, Comune di Latina, Comune di Venezia, Comune di Bologna, Comune di Firenze, Comune di Empoli. Tra le amministrazioni coinvolte, 5 hanno risposto inviando le informazioni relative alle concessioni affidate. In particolare, si rileva che una delle infrastrutture è in fase di gestione, due in fase di costruzione, una in fase di *financial close* ed una in fase di progettazione esecutiva.

Per il futuro, come detto, ci si attende che l'inserimento nel PSN del progetto di rilevazione delle informazioni sulle PPP incentiverà le stazioni appaltanti a trasmettere le informazioni richieste, essendo sanzionabili per la mancata comunicazione dei dati e delle informazioni richieste nell'ambito del PSN.

Nel breve termine, l'acquisizione delle predette informazioni dovrebbe avvenire direttamente on-line, alimentando la banca dati di cui al precedente punto 2.

L'ISTAT provvede alla classificazione *on-off balance* degli *asset* oggetto di operazioni di PPP e alla comunicazione a Eurostat dei dati statistici riguardanti le medesime operazioni. Tale classificazione può essere rideterminata anche in corso di esecuzione del contratto, in seguito a mutamenti sopravvenuti nell'allocazione dei rischi relativi al progetto (es. utilizzo delle garanzie, ulteriori risorse pubbliche investite nell'operazione, ecc.). Ciò accresce, per

l'amministrazione, la necessità di valutare fin dalla fase di programmazione le implicazioni contabili di determinate scelte di finanziamento, per evitare successive richieste di riclassificazione. A tal fine, le amministrazioni ricorrono anche a un parere preventivo dell'UTFP.

Nel corso del 2011 sono state approfondite alcune importanti novità regolamentari in materia di trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP:

- ✓ la nuova versione del Manuale del debito e deficit pubblico "MGDD" (c.d. SEC 95), pubblicata ad ottobre 2010, che ha fornito maggiori chiarimenti ed indicazioni ai fini di una corretta classificazione *on* ovvero *off balance* di un *asset* oggetto di un contratto di PPP³⁶;
- ✓ la pubblicazione ad ottobre 2011 dell'IPSAS 32 "*Service Concession Arrangements: Grantor*", il nuovo principio contabile pubblico internazionale sulle concessioni.

I due documenti si basano su criteri diversi per il trattamento statistico e contabile delle operazioni di PPP.

Per il MGDD, in coerenza con quanto previsto nella decisione Eurostat del 2004, la contabilizzazione *on-off balance* degli *asset* oggetto di contratti di PPP si basa sul criterio del rischio. In particolare, l'infrastruttura potrà essere contabilizzata *off-balance* solo ove il privato si accolla il rischio di costruzione ed almeno uno tra il rischio di disponibilità e domanda (cfr. par. IV.5.3.2. del MGDD). Il Manuale chiarisce, inoltre, che la distribuzione dei rischi tra l'amministrazione ed il *partner* privato deve essere valutata non solo in relazione al livello di

³⁶ Il Manuale del SEC 95 è stato ulteriormente modificato, anche nei capitoli che riguardano il trattamento statistico delle concessioni e dei contratti di PPP, in una nuova edizione pubblicata da Eurostat a marzo 2012.

finanziamento/contributo pubblico, ma anche alle garanzie prestate dall'amministrazione al *partner* privato. In particolare, la prevalente copertura del costo in conto capitale da parte dell'amministrazione pubblica è considerata indice del fatto che l'amministrazione sopporta la maggioranza dei rischi relativi alla costruzione dell'opera³⁷. Alle luce di questa impostazione, nella prassi, in presenza di un contributo pubblico in conto costruzione superiore al 50% del valore complessivo dell'investimento, si tende a considerare il rischio di costruzione allocato in capo all'amministrazione pubblica, con la conseguente classificazione nel bilancio pubblico dell'*asset* oggetto dell'operazione di PPP.

Al riguardo occorre precisare che l'accertamento dell'effettivo trasferimento del rischio di costruzione comporta, in ogni caso, anche la valutazione di altri elementi, come la presenza di pagamenti non correlati alle condizioni prestabilite per la costruzione dell'opera e, più in generale, la verifica della distribuzione delle responsabilità fra le parti del contratto al verificarsi di eventi connessi alla fase progettuale e di realizzazione dell'infrastruttura, ivi compresi, a titolo esemplificativo, sopravvenuti costi aggiuntivi, esternalità negative, rischio ambientale³⁸. È evidente, dunque, che la definitiva allocazione dei rischi di progetto e la conseguente decisione relativa alle modalità di contabilizzazione dell'opera può scaturire solo da un'analisi *ex post* del contratto effettivamente stipulato e dei relativi allegati (piano economico-finanziario, capitolati prestazionali, ecc.).

Il principio contabile IPSAS 32 fa riferimento, invece, ad un criterio diverso da quello dei rischi, utilizzato da Eurostat; si rileva, infatti, un sostanziale allineamento con il principio contabile privato (IFRIC 12) in vigore dal 2010,

³⁷ Cfr. parte VI, cap. 5, par. 5.3.4, punto 59 del Manuale.

³⁸ Cfr. sul punto European PPP Expertise Centre (EPEC) "Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Purposes, Methodology and Recent Trends" <http://www.eib.org/epec/resources/epec-risk-distribution-and-balance-sheet-treatment.pdf>

basato sul criterio del controllo. In sostanza l'IPSAS 32 si applica quando l'amministrazione pubblica ha il controllo dell'infrastruttura, ovvero quando (art.9):

1. controlla o regola quali servizi l'operatore debba fornire tramite l'infrastruttura in concessione, a chi debba essere fornito il servizio ed a che prezzo;
2. detiene un interesse residuale significativo nell'*asset* al termine della concessione.

Come chiarito nell'appendice A (punto AG6) del Principio, il punto 1 include il caso in cui l'amministrazione acquista tutto o parte dell'*output* prodotto, regola l'erogazione del servizio o il suo prezzo, anche quando il controllo delle politiche di prezzo non sia totale (es. Ospedali, Scuole, Università). Non rientra nel controllo del servizio o del prezzo il caso di autorità che determinino la regolazione generale del settore e quindi influenzino indirettamente gli accordi alla base della concessione (AG8). Il punto 2 riguarda, invece, la possibilità o meno per il concessionario di disporre dell'*asset* vendendolo e destinandolo ad altro uso, alla fine del periodo concessorio.

In presenza di entrambe le condizioni su indicate, l'infrastruttura in concessione è contabilizzata nell'attivo del bilancio pubblico al *fair value* ed in contropartita verrà contabilizzato un debito.

In cambio dell'erogazione del servizio in concessione, trattandosi generalmente di opere fredde, l'amministrazione potrà prevedere (art.17):

- ✓ il pagamento diretto a carico del soggetto pubblico (c.d. modello del debito finanziario), in questo caso a livello contabile si configura un debito finanziario che si ridurrà gradualmente per effetto del pagamento

dei canoni pubblici, mentre solo gli eventuali oneri finanziari potranno essere considerati spese correnti;

- ✓ la compensazione del privato con altri mezzi (c.d. modello della cessione dei diritti) caratterizzato dall'assenza da parte del soggetto pubblico di un obbligo incondizionato a pagare. In questo caso si prevede: i) la possibilità per il soggetto privato di ottenere una redditività dall'utilizzo a pagamento (da parte di terzi) di alcuni servizi legati all'*asset* in concessione (es. ala privata di un ospedale); ii) la cessione/disponibilità di altri *asset* in grado di generare redditività. In questo caso l'amministrazione contabilizzerà un debito pari al valore residuale, non coperto dallo scambio di *asset* tra l'amministrazione e l'operatore ovvero la porzione di redditività ancora da conseguire.

In sintesi, l'introduzione di questo principio contabile rischia di comportare un forte impatto sui conti pubblici nonché diversi problemi implementativi. L'approccio più restrittivo rispetto al criterio dei rischi, attualmente utilizzato dalle amministrazioni, potrebbe determinare la riclassificazione *on-balance* di quasi tutte le operazioni realizzate in PPP, con un conseguente aumento del debito pubblico.

A titolo esemplificativo, tutti gli ospedali ripagati con canoni pubblici, (che attualmente sono classificati nel bilancio pubblico solo in caso di mancato trasferimento dei rischi di costruzione e disponibilità) andrebbero classificati *on-balance*, secondo il modello del debito finanziario, comportando la rilevazione nel bilancio pubblico di un debito finanziario di valore pari all'investimento realizzato. Inoltre, le amministrazioni dovrebbero fornire nei bilanci informazioni di dettaglio sui progetti realizzati in PPP (cfr art. 32), con un notevole (e positivo) incremento della *disclosure* dei bilanci pubblici, ma anche con la necessità di rivedere gli attuali processi di rilevazione nell'ottica dell'ottenimento di tali informazioni ad oggi in molti casi non disponibili.

Sull'IPSAS 32 “*Service Concession Arrangements: Grantor*” è attualmente in corso una “public consultation” da parte della Commissione Europea, che ha fissato il termine del 31 dicembre 2012 per ricevere commenti dagli operatori e dalle Istituzioni e decidere circa l'applicabilità del Principio nei singoli Stati membri. Ai sensi del comma 36 del principio contabile in oggetto, esso dovrebbe essere applicato dal 1 gennaio 2014.

Sul punto si osserva che, al momento, l'applicazione dei principi contabili pubblici internazionali (IPSAS) non è obbligatoria, ma la Direttiva Europea 2011/85/EU sul “budgetary framework of the Member State” all'art. 16 chiarisce che a dicembre 2012 la Commissione dovrebbe valutare l'idoneità dell'applicazione degli IPSAS agli Stati Membri anche seguito di una “public consultation”, attualmente in corso, nella quale la Commissione Europea chiede di indicare motivazioni, vantaggi, svantaggi e ostacoli di una adozione obbligatoria degli IPSAS negli Stati Membri³⁹.

Tra le opzioni in corso di valutazione a livello Europeo⁴⁰ c'è anche quella di mantenimento sia del criterio dei rischi che del controllo. In particolare, si tratterebbe di prevedere un “doppio binario”, in cui il criterio del controllo è utilizzato per il trattamento contabile ed il criterio dei rischi per la rappresentazione statistica delle operazioni di PPP. Un modello simile è stato già implementato in Inghilterra. Il limite di questa soluzione è però da ricercarsi nell'ottenimento, a seconda del criterio applicato, di dati sulla consistenza del debito pubblico nazionale anche molto diversi e difficilmente spiegabili a livello “politico”, soprattutto alla luce del fatto che i risultati dell'applicazione del

³⁹ C.f.r. Assessment of the suitability of the IPSAS for the Member States – public consultation, available at <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

⁴⁰ C.f.r. EPEC 2012, IPSAS 32 on Service Concession Arrangements. Il documento, riservato ai membri EPEC, presenta l'attuale trattamento contabile delle PPP e l'impatto che potrebbe produrre l'adozione del IPSAS 32, presentano anche un *focus* (box1) su “Statistical and accounting treatments for PFIs in the UK”.

criterio dei rischi dettato da Eurostat sarebbero più favorevoli per gli Stati Membri, permettendo di evidenziare un debito per infrastrutture nettamente inferiore, mentre i risultati dell'applicazione del criterio del controllo potrebbero disincentivare l'utilizzo del PPP.

L'UTFP partecipa al gruppo di lavoro EPEC su questo delicato tema al fine di produrre note ed indirizzi sul tema, opportunamente condivisi con i responsabili di EUROSTAT. Inoltre, data la complessità del tema ed i cambiamenti regolamentari e normativi, che si prospettano nel medio termine, è importante che l'UTFP continui a presidiare questa problematica ed a fornire indicazioni e supporto alle amministrazioni pubbliche sul tema della contabilizzazione delle opere pubbliche.

6 LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI

6.1 La formazione e la comunicazione

Tra le attività dell'UTFP rientrano anche la diffusione e la promozione dello strumento del PPP, in analogia con le strutture simili operanti in altri Stati europei e a livello internazionale (EPEC).

Con riferimento alla attività di formazione, nel 2011, è proseguito lo sviluppo di moduli formativi *ad hoc* per le pubbliche amministrazioni, principalmente a favore di amministrazioni regionali, mentre a livello internazionale, è proseguito il progetto di cooperazione amministrativa con l'Albania, già avviato nel 2010.

Sul fronte della comunicazione, l'UTFP ha partecipato a vari convegni sui temi del PPP organizzati da BEI, ABI, Ministero dei Beni Culturali e varie associazioni (Tabella 7) ed è proseguita la collaborazione editoriale con la Direzione centrale studi e ricerche dell'Automobile Club Italia sui temi del PPP attraverso la pubblicazione di vari articoli (*PPP e PF nel regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; Il mercato del PPP; La finanza di progetto in seguito alle modifiche del d.l. sviluppo*).

In particolare, si segnala nel 2011 il seminario organizzato dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'UTFP nel mese di maggio dal titolo *"PPP in Italia: 2011 cosa fare? Il punto di vista della pubblica amministrazione, delle imprese e delle banche"*. Il seminario si è posto quale ideale seguito dei lavori precedentemente svolti nel seminario organizzato dal DIPE e UTFP *"Partenariato Pubblico Privato: stato dell'arte, futuro e proposte"*, del 15 dicembre 2009, in cui erano state discusse le criticità del mercato del PPP in Italia e alcune proposte di soluzioni e che aveva visto la sola partecipazione di esponenti della pubblica amministrazione. In questa successiva occasione, invece, si è cercato il confronto tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella

realizzazione e nel finanziamento delle opere pubbliche o di interesse pubblico generale in Italia.

Tabella 7 – Partecipazione a convegni e seminari

Ente organizzatore convegno/seminario	Oggetto convegno/seminario	Oggetto dell'intervento UTFP	Data
Unioncamere Regione Emilia Romagna – Cresme	PF e PPP in Emilia Romagna: stato dell'arte e prospettive di sviluppo	Il PPP: l'UTFP a supporto della PA	15/02/2011
Comune di Selargius (CA)	PPP, un'opportunità per le infrastrutture	Il PPP e il PF per lo sviluppo infrastrutturale	22/02/2011
UTFP-DIPE	PPP nella realizzazione di opere pubbliche: un'importante opportunità per lo sviluppo del territorio	Il ruolo della PA in una operazione di PPP	25/03/2011
MIBAC-Regione Sicilia	Workshop "Il PPP applicato ai beni culturali"	PPP per i beni culturali: valutazioni preliminari, aspetti procedurali e regolamento contrattuale	13/04/2011
UTFP-DIPE-AVCP	Seminario su Libro Verde Commissione europea in tema di modernizzazione politica appalti UE	Libro Verde Commissione europea in tema di modernizzazione politica appalti UE	08/04/2011
Banca D'Italia	Seminario "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione"	Predisposizione intervento a commento dei papers relativi al PPP e PF	28/04/2011
RINA	Energie rinnovabili. Prove di accelerazione	Project finance e i progetti di energie rinnovabili. Il quadro comunitario e le opportunità in Italia)	11/05/2011
UTFP – DIPE	PPP in Italia 2011, cosa fare? Il punto di vista della PA, imprese e banche	PPP in Italia 2011	12/05/2011
Business International	Seminario Business International - CBA	Nuovo Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici	24/05/2011
Finlombarda	Convegno Finlombarda "Finanza & Sanità"	PF/PPP nel settore dell'edilizia sanitaria	30/06/2011
Assilea	Assilea	Leasing e PF/PPP	30/06/2011
Fondazione Promo, P.A.	V edizione ENER.LOC. (Energia, enti locali e ambiente)	Finanza di progetto per l'energia e lo sviluppo economico locale	22/09/2011
ANCI	Assemble Nazionale ANCI - PPP nella realizzazione delle OO.PP.	Analisi dei dati del mercato del PPP per i Comuni e suggerimenti per l'utilizzo	07/10/2011
Anci-Anci Lombardia-Ancitel	Nuove opportunità per la PA negli interventi in PPP	Novità introdotte dal c.d. decreto sviluppo.	23/11/11

Nel 2011 è inoltre proseguita l'attività di redazione di UTFP News (la *newsletter* trimestrale dell'Unità sul PPP e la finanza di progetto); tra i principali approfondimenti tematici dell'anno 2011 figurano:

- ✓ Il PPP in Europa: dai problemi di accesso al finanziamento post-crisi, alla rete Marguerite. Elementi e criticità;
- ✓ La leva fiscale quale strumento di incentivo del PPP: le recenti indicazioni dell'Agenzia delle entrate;
- ✓ Finanza di Progetto e Infrastrutture strategiche: l'audizione dell'AVCP;
- ✓ Strumenti di garanzia del prestito per progetti nel settore dei trasporti: LGTT;
- ✓ Le nuove disposizioni del Codice dei contratti pubblici in tema di finanza di progetto introdotte dal d.l. n. 70 del 2011;
- ✓ La locazione finanziaria: la novità è nel sistema regolatorio di qualificazione;
- ✓ La metropolitana di Roma linea C: dalla realizzazione alla concessione in *project*;
- ✓ Il promotore di servizi.

6.2 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida

Documenti prodotti in collaborazione con l'EPEC

Nel 2011, l'Unità ha elaborato, predisposto e pubblicato sul proprio sito (www.utfp.it) alcuni documenti redatti in collaborazione con l'EPEC.

In particolare, a maggio 2011 è stato pubblicato il documento “*Una Guida ai PPP. Manuale di buone prassi*”. La Guida costituisce la versione italiana del documento EPEC “*A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs*”. L'UTFP ha contribuito alla redazione della versione italiana della Guida, integrandone, rispetto alla versione originale, le note e la bibliografia con richiami alla

normativa ed ai documenti italiani redatti in materia, adeguandone la traduzione alla terminologia utilizzata nell'ordinamento nazionale in materia di PPP ed aggiungendo specifici approfondimenti, con l'obiettivo di adattare alla realtà italiana il manuale che originalmente attinge a fonti internazionali.

A settembre 2011, inoltre, è stato pubblicato il documento *"Le garanzie pubbliche nel PPP. Guida alla migliore valutazione, strutturazione, implementazione e gestione"*, che costituisce la versione italiana del *paper "State Guarantees in PPPs. A guide to better evaluation, design, implementation and management"*, redatto dall'EPEC. Il documento illustra le diverse forme di garanzia pubblica utilizzate nell'ambito di schemi di PPP e le implicazioni che derivano dal loro utilizzo. Può costituire, quindi, un utile riferimento per il decisore pubblico nella valutazione dell'opportunità dell'uso di garanzie pubbliche e una guida per la loro migliore strutturazione, implementazione e gestione.

Documenti prodotti in collaborazione con altri Enti

Bando ideale per l'acquisto di servizi nel settori beni culturali

L'UTFP ha partecipato al Tavolo Interistituzionale con il Ministero dello Sviluppo Economico – DPS e ha aderito al Progetto *"Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali"*⁴¹ finalizzato a valutare e migliorare gli strumenti a disposizione della committenza pubblica nel ricorso, sempre più frequente, alla esternalizzazione dei servizi relativi ai beni culturali. In particolare, nell'ambito dello studio *"I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli"* ha curato la redazione della parte relativa all'applicazione del *Project Financing* ai servizi del sistema beni culturali,

⁴¹ Il progetto *"Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali"* è stato realizzato come intervento AR – AM – bandi – 03 – SCP nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009 gestito da Invitalia e finanziato dal FAS.

analizzandone le varie possibilità di utilizzazione anche in tale peculiare settore. Lo studio costituisce uno dei cinque prodotti editoriali⁴² del suddetto progetto ed è finalizzato ad enumerare e classificare la tipologia di servizi normalmente in uso per la gestione, la tutela e soprattutto la valorizzazione e la fruizione da parte del pubblico dei beni e delle attività culturali, con particolare riferimento a quei servizi per la cui gestione il settore pubblico ricorre più frequentemente al mercato.

Documenti UTFP

L'UTFP nel 2011 ha pubblicato, inoltre, sul proprio sito l'aggiornamento di un documento già elaborato in precedenza e pubblicato nel 2005: *"Il PPP per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico"*.

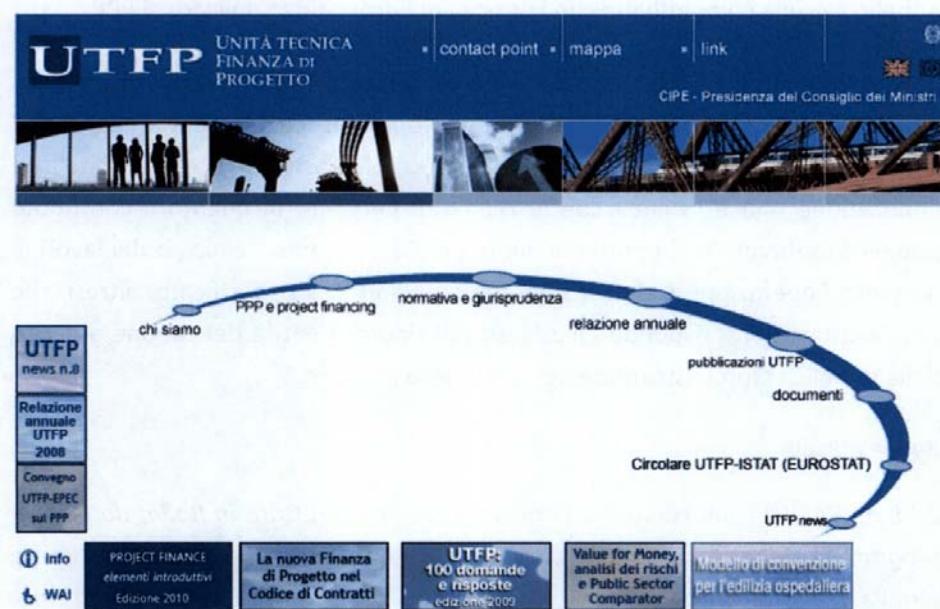
Scopo del documento è mettere in luce le relazioni tra la nuova normativa italiana in materia di PPP, gli orientamenti di Eurostat e gli indirizzi delle principali istituzioni europee in materia di contabilità pubblica e privata, fornendo informazioni circa il contesto normativo e regolamentare che disciplina la contabilizzazione delle PPP dentro o fuori il bilancio pubblico e analizzando l'efficacia del criterio della allocazione dei rischi e dei nuovi criteri proposti dalle principali Istituzioni Europee (inclusi il nuovo principio contabile internazionale pubblico per la contabilizzazione delle concessioni "IPSAS ED 43", di prossima omologazione, ed il principio contabile "IFRIC 12" utilizzato dal 2010 per la contabilizzazione delle concessioni nei bilanci privati) ai fini della determinazione del trattamento contabile delle operazioni di PPP.

Il sito web dell'UTFP

⁴². Gli studi sono pubblicati in: www.dps.tesoro.it, sezione documentazione.

Dall'analisi dei *download* effettuati sul sito *web* dell'Unità si rileva che i documenti elaborati e pubblicati costituiscono un punto di riferimento per il mondo del PPP, sia in termini di numero di accessi giornalieri sia di *download* effettuati. Si segnala, in particolare, che il documento "Project finance, elementi introduttivi" ha avuto nel 2011 circa 31 mila *download*, seguito dagli atti del "Seminario Jessica", che ha avuto nel 2011 un numero totale di *download* pari a circa 23 mila; la Guida ai PPP predisposta con l'EPEC ha avuto nel 2011 circa 10 mila contatti. Tali risultati sono un segnale della necessità nel mondo degli operatori del PPP di accedere ad informazioni esplicative e di chiarimento sulla materia.

In generale, il sito *web* dell'UTFP (www.utfp.it) ha registrato, nel corso del 2011, una progressiva crescita del numero di pagine visitate e della quantità di dati oggetto di *download*. In particolare, nel 2011 si è registrato, rispetto al 2010, un incremento del 5 per cento dei contatti, per un totale di circa 260 mila visitatori.

Figura 10— Home page del sito web UTFP - www.utfp.it

6.3 I rapporti con altri enti e istituzioni

L'UTFP ha proseguito anche nel 2011 la propria attività di collaborazione con istituzioni nazionali ed internazionali (BEI, EPEC) (partecipazione a tavoli, stipula di protocolli d'intesa, collaborazioni per redazione di note, documenti e linee guida).

Infrastrutture Lombarde

L'UTFP ha assistito Infrastrutture Lombarde SPA (ILSPA) e il Commissario straordinario per l'emergenza sanitaria in Calabria nell'ambito della realizzazione in PPP di 4 presidi ospedalieri.

L’assistenza dell’UTFP si è focalizzata sulla verifica della congruità del contributo pubblico e sulla compatibilità con i principi di Eurostat da applicare al PPP.

In relazione al primo aspetto l’Unità ha evidenziato che il contributo pubblico individuato risulta essere congruo, in quanto garantisce l’equilibrio economico finanziario. In relazione alla compatibilità con Eurostat si è evidenziato che l’operazione non è in linea con le regole di Eurostat, in quanto il contributo pubblico ipotizzato è superiore al limite del 50 per cento del costo dei lavori, e pertanto l’operazione è da considerarsi *on balance*. Va specificato, altresì, che tale strutturazione risponde all’esigenza di ridurre l’entità del canone a carico della pubblica amministrazione nel corso della gestione.

Banca d’Italia

Il 28 aprile 2011 nel corso del Convegno *“Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione”*, tenutosi a Roma presso la sede della Banca d’Italia, è stato presentato il volume *“L’efficienza della spesa per infrastrutture”*⁴³ che raccoglie i lavori realizzati dal Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d’Italia nell’ambito del più ampio progetto di studio sulle infrastrutture. I lavori analizzano la relazione tra investimenti pubblici e crescita economica; la dotazione e l’accessibilità delle infrastrutture sul territorio; le procedure che governano la programmazione e la realizzazione degli investimenti.

L’UTFP ha collaborato con il Servizio Studi nell’elaborazione del lavoro *“Il ruolo del capitale privato”*, pubblicato nel citato volume che, nel riassumere i dati dello studio *“Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un’analisi*

⁴³ Consultabile in www.bancaditalia.it.

delle convenzioni di project financing in Italia”⁴⁴ presenta alcune indicazioni per mitigare le criticità presenti nel nostro ordinamento che non consentono il pieno sviluppo del PPP per la realizzazione delle opere pubbliche e dei servizi connessi⁴⁵.

Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

Nel gennaio 2011 l’UTFP ha collaborato con l’AVCP nella redazione del documento di consultazione finalizzato all’audizione sulle problematiche concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l’istituto della finanza di progetto e il contraente generale. L’audizione si è tenuta il 26 gennaio 2011.

Il successivo 23 febbraio l’UTFP ha partecipato ad un’audizione organizzata dall’AVCP, sul tema delle energie rinnovabili e, in particolare, su “*Energia eolica e fotovoltaica. Il ruolo degli enti locali: problematiche connesse alle operazioni poste in essere*”. Tra le problematiche giuridiche ed economico finanziarie evidenziate dall’Autorità nel Documento di consultazione, il contributo dell’UTFP si è focalizzato sul punto concernente la “*corretta qualificazione delle operazioni poste in essere dagli enti locali che si rivolgono al mercato per*

⁴⁴ Lo Studio pubblicato da Banca d’Italia, in “Questioni di Economia e Finanza” (Occasional Papers) n. 82, è consultabile sia in [www.bancaditalia.it.](http://www.bancaditalia.it/), sia in www.utfp.it. Lo Studio, sulla base delle indicazioni scaturenti dall’analisi economica e dalla prassi internazionale, si propone di verificare l’adeguatezza dell’assetto negoziale recato dalle convenzioni di project financing stipulate in Italia per la realizzazione di opere pubbliche, nonché i margini di miglioramento eventualmente esistenti. A tal fine, sono stati analizzati i contenuti negoziali maggiormente significativi delle concessioni di costruzione e gestione pervenute all’UTFP per realizzare il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato.

⁴⁵ In particolare sono stati individuati i seguenti elementi: i) una razionalizzazione del ricorso allo strumento attraverso l’introduzione dell’obbligo di una preliminare valutazione della sua convenienza rispetto ad altre formule contrattuali; ii) una maggiore attenzione alla predisposizione dei contratti, anche attraverso l’adozione e la diffusione di strumenti di soft law; iii) la predisposizione di più idonei presidi a tutela dei finanziatori attraverso il potenziamento dei meccanismi di step-in right e la previsione di un più adeguato sistema di garanzie a favore dei finanziatori; iv) l’introduzione di un monitoraggio sistematico sulla gestione delle opere da parte delle istituzioni competenti.

l'approvvigionamento di energia da fonti rinnovabili". L'UTFP, in particolare, ha posto la propria attenzione agli strumenti della concessione di lavori pubblici per la realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici ed ai progetti di *energy saving*. Tra i vari temi affrontati, L'UTFP ha evidenziato come gli impianti fotovoltaici siano generalmente realizzati nell'ambito di opere pubbliche o di pubblica utilità e che possono quindi considerarsi, nella maggior parte dei casi, quali opere a queste strumentali.

Infine, il 29 settembre, in sede di audizione sul tema "*Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro*", l'UTFP ha depositato un documento in cui ha affrontato in particolare la tematica riguardante la verifica di congruità del costo della manodopera nelle operazioni di PPP.

Assilea

Nell'anno 2011 è stata impostata l'attività di collaborazione con l'Assilea con l'obiettivo di diffondere le *best practices* per la realizzazione delle infrastrutture attraverso l'utilizzo della locazione finanziaria di opere pubbliche, che è stata inclusa fra i contratti di PPP previsti dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con il d.lgs. n. 113/2007.

La collaborazione ha prodotto un *vademecum* (pubblicato sul sito web di Assilea – www.assilea.it) che può costituire un preliminare strumento di conoscenza e divulgazione delle principali caratteristiche del *leasing* pubblico. In proposito, vale segnalare due questioni trattate dal *vademecum*: la corretta allocazione dei rischi ai fini Eurostat tra le parti contrattuali, strettamente legata anche alle modalità di determinazione del canone di *leasing*, nel quale si dovrebbero considerare gli oneri relativi alla manutenzione ordinaria e straordinaria,

prevedendo meccanismi di penalità nel caso in cui tali servizi non siano adeguati agli *standard* concordati; la natura dei beni oggetto del contratto di *leasing*.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie

Nel corso del 2011 è proseguita la collaborazione con il Dipartimento per le politiche comunitarie. In particolare:

- ✓ L'UTFP ha presentato al Dipartimento un documento in risposta alle domande relative al Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti, COM(2011)15, approfondendo, in particolare, le tematiche relative alle concessioni e ai PPP.
- ✓ In risposta alla richiesta di informazioni della Commissione Europea DG Mercato interno e servizi (MARKT/E1 D(2011)) ha redatto un parere in merito Caso EU Pilot n. 2030/11/MARKT, relativo all'attività di asseverazione prevista dall'art. 153, comma 9 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii. (Codice dei contratti pubblici)⁴⁶.
- ✓ L'UTFP fa parte del tavolo di lavoro istituito presso il medesimo Dipartimento finalizzato all'esame delle nuove proposte di direttive in materia di appalti pubblici e concessioni, il cui *iter* legislativo per l'adozione dovrebbe concludersi entro la fine del 2012⁴⁷. Finalità del tavolo è quella di presentare la posizione italiana comune in Europa nell'ambito del Gruppo del Consiglio Appalti Pubblici per il negoziato sulle singole norme delle varie proposte di direttive. L'attenzione dell'UTFP è focalizzata, in particolare e per

⁴⁶ L'UTFP in risposta alla presunta restrizione in materia di asseverazione della fattibilità finanziaria di un progetto, ha precisato che risponde ad una *ratio* di tutela della P.A. affidare l'asseverazione dei piani economico-finanziari dei progetti da realizzare secondo forme di partenariato pubblico-privato a soggetti qualificati nel servizio del credito, dunque potenziali finanziatori o, comunque, a soggetti la cui attività è svolta sulla base di procedure *standard* e sottoposta a controllo pubblico (nella specie intermediari finanziari e società di revisione). Seppure l'attività di asseverazione presenta carattere privatistico essa acquista, infatti, rilevanza pubblicistica, costituendo un supporto per le valutazioni della P.A. nell'esercizio di funzioni pubbliche (Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, atto di regolazione n. 14 del 2001)

⁴⁷ In data 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha approvato il pacchetto di revisione della legislazione in materia di appalti pubblici che comprende la proposta di direttiva sulle concessioni e le proposte di direttive che modificano rispettivamente la direttiva 2004/18/CE e la direttiva 2004/17/CE.

competenza istituzionale, sulle norme della nuova proposta di direttiva sulle concessioni.

Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS)

Nel corso del 2011, la sinergia tra il NARS e l'UTFP si è concentrata prevalentemente sul settore aeroportuale. In particolare, l'UTFP è stata coinvolta nella valutazione di alcuni aspetti specifici relativi alla determinazione delle componenti della formula tariffaria applicata nel settore. Nello specifico, nel 2011, le valutazioni dell'UTFP a supporto del NARS hanno riguardato 4 Contratti di Programma aeroportuali.

L'UTFP ha inoltre partecipato, a supporto del NARS, tra il 2010 e il 2011 al gruppo di lavoro misto tra ENAC, Società di gestione aeroportuali, NARS e Assirevi per la definizione (richiesta dall'ENAC) di un documento *standard* per la relazione delle società di revisione contabile attestante la regolarità della contabilità analitica e regolatoria presentata dai gestori aeroportuali ai fini del Contratto di Programma con l'ENAC.

European PPP Expertise Centre (EPEC)

E' proseguita anche nel 2011 la collaborazione dell'UTFP con l'EPEC, attraverso la partecipazione ai seguenti tavoli di lavoro:

- ✓ *Eurostat Guidance*: obiettivo principale di questo tavolo di lavoro, attivo sin dal 2010, è fornire alle amministrazioni e agli istituti di statistica dei Paesi europei una guida sulle regole principali dettate da Eurostat per il trattamento statistico e contabile dei dati relativi alle operazioni di PPP. I lavori del tavolo hanno previsto, nel 2011, la pubblicazione del documento "*Risk Distribution and Balance Sheet Treatment. Practical*

Guide", disponibile sul sito *web* dell'EPEC. Le attività del tavolo di lavoro proseguono nel 2012, con riferimento, sia al nuovo principio contabile pubblico per le concessioni (IPSAS 32), pubblicato ad ottobre 2011 e su cui è in corso una consultazione promossa dalla Commissione Europea, che si chiuderà il 31 dicembre 2012, sia alla nuova edizione del Manuale Eurostat del SEC95 pubblicato a marzo 2012.

- ✓ *Competitive dialogue*: il principale oggetto del lavoro, avviato nel 2010, è stato la rassegna delle prassi in atto nei diversi Paesi relativamente al dialogo competitivo. I lavori del tavolo si sono conclusi con la redazione del documento "*Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe. A review of public sector practices across the EU*", pubblicato nel 2011 sul sito dell'EPEC. L'UTFP e l'EPEC hanno poi, nel corso del 2012, collaborato alla versione italiana del documento, che è stato di recente pubblicato sul sito *web* di entrambe le strutture.
- ✓ *Combining EU Funds and PPPs*: il gruppo di lavoro, attivato nel 2010, ha proseguito la propria attività nel 2011, con riferimento al negoziato (ancora in corso al momento della redazione della presente Relazione) sulla nuova regolamentazione comunitaria sui Fondi Strutturali e di Coesione per il periodo 2014-2020. In questa fase, in considerazione delle difficoltà sperimentate nella prassi della combinazione di finanziamento comunitario e forme di PPP e con l'obiettivo di individuare possibili misure di mitigazione, il gruppo di lavoro ha esaminato la bozza di Regolamento in discussione ed ha formulato alcune proposte di modifica che prevedono, in particolare, l'introduzione di una sezione specifica per i progetti affidati in PPP e la modifica degli articoli riguardanti alcuni aspetti ritenuti critici per i progetti in PPP. Il lavoro è ancora in corso.
- ✓ *Regional and Municipal PPPs*: a partire dall'osservazione del mercato europeo del PPP, in cui le operazioni affidate a livello regionale e locale hanno un peso rilevante, l'EPEC ha inteso approfondire, attraverso questo gruppo di lavoro riunitosi per la prima volta ad ottobre 2011, le

caratteristiche peculiari di tali operazioni, anche in termini di strutture finanziarie utilizzate, che le distinguono dai grandi contratti di PPP affidati, di solito, da amministrazioni nazionali. Il lavoro è ancora in corso nel 2012.

- ✓ *All Members Annual Meeting:* Il 16 e il 17 novembre 2011 si è tenuto presso gli uffici della BEI in Lussemburgo l'All Members Meeting annuale dell'EPEC, che ha visto la partecipazione dell'UTFP in qualità di membro fondatore e di partecipante attivo ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito dell'EPEC. L'UTFP ha partecipato al dibattito, presentando lo stato dell'arte della diffusione del PPP in Italia ed evidenziando, rispetto ad alcune delle criticità sperimentate, le misure recentemente proposte ed approvate dal governo italiano al fine di incentivare il ricorso ai capitali privati per il finanziamento delle opere pubbliche.

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero degli Affari Esteri - Ministero dello Sviluppo Economico: Assistenza Tecnica per l'Albania

E' proseguita anche nel 2011 la partecipazione dell'UTFP al progetto di cooperazione per la formazione e l'assistenza alle amministrazioni dell'Albania nel settore dei PPP, realizzato dal DIPE nell'ambito del programma di assistenza tecnica in Albania e promosso nel 2010 dal Ministero degli Affari Esteri, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Affari Regionali (DAR) e il Ministero dello Sviluppo Economico-Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS).

Nel 2011 il progetto ha previsto l'organizzazione di una visita di studio in Italia, che si è svolta nei giorni 16-18 maggio 2011, con la partecipazione attiva dell'UTFP, con una giornata informativa presso il DIPE della Presidenza del Consiglio dei Ministri e due giornate di visite a progetti, realizzati o in corso di realizzazione mediante schemi di PPP, localizzati nella regione Lazio.

Associazione Bancaria Italiana (ABI)

Come già indicato al capitolo 1, nel corso del 2011 l'UTFP ha attivato una collaborazione con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) con l'obiettivo di censire i contratti di finanziamento per le operazioni di PPP sottoscritti annualmente nel nostro Paese; al gruppo di lavoro ha partecipato anche la Banca d'Italia. La collaborazione è stata avviata a dicembre 2011 ed ha avuto ad oggetto il censimento dei contratti di finanziamento conclusi per operazioni di PPP in Italia negli anni 2010 e 2011.

Le attività del gruppo di lavoro proseguono nel 2012; in particolare, è previsto un *follow up* della prima fase, al fine di sistematizzare sia la raccolta dati che la successiva aggregazione ed analisi delle informazioni con l'obiettivo di pervenire ad un livello di definizione dei dati rispondente alle esigenze informative dell'UTFP. Infatti, la disponibilità del solo dato aggregato non consente una piena conoscenza del mercato e, in particolare, la piena comprensione delle caratteristiche dei finanziamenti accordati alle diverse tipologie di operazioni di PPP e gli eventuali relativi ostacoli alla conclusione del finanziamento.

Cresme

All'inizio del 2011 è iniziata, di fatto, la collaborazione istituzionale con il Cresme⁴⁸, volta alla promozione di iniziative che, a partire dalla rilevazione delle criticità e delle potenzialità del PPP in Italia, siano in grado di ridurre l'asimmetria informativa tra i diversi soggetti in tema di PPP, di migliorare la

⁴⁸ Il Cresme è l'ente che gestisce l'osservatorio nazionale del PPP, promosso da Unioncamere, il cui obiettivo prioritario è quello di far conoscere a istituzioni, enti locali, imprese, soggetti finanziari e professionisti del settore le opportunità offerte dal PPP. Tale osservatorio costituisce un sistema di monitoraggio, informazione e comunicazione, che opera attraverso il sito www.infopieffe.it e si rivolge al mondo delle Camere di Commercio nelle sue articolazioni territoriali, alle Associazioni imprenditoriali, alle Pubbliche Amministrazioni sia centrali che locali, alle grandi stazioni appaltanti, alle imprese (costruttori, gestori, banche, investitori), al mondo professionale e della consulenza, al mondo accademico e della ricerca.

qualità dell'informazione sul PPP ed aumentare la possibilità di accesso a strumenti finanziari innovativi per lo sviluppo delle infrastrutture e delle reti materiali e immateriali ai fini della riduzione del *gap* infrastrutturale e di promozione dello sviluppo locale.

Tale collaborazione ha previsto la redazione, nel 2011, di due “Quaderni” per il Comune di Roma, che rappresentano linee guida per la realizzazione in PPP, rispettivamente, di asili nido e di impianti fotovoltaici. Tali guide sono state presentate nell'ambito di *workshop* dedicati, cui ha partecipato un rappresentante dell'UTFP con una propria relazione sui temi trattati.

IFEL

Nel mese di aprile 2011 è stato firmato un protocollo d'intesa tra l'UTFP, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e la Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL)⁴⁹, con l'obiettivo di individuare alcune *best practices* anche al fine di consentirne la replicabilità in altri contesti.

Con tali intenti, è stato avviato nel 2011 un primo tavolo di lavoro per la predisposizione di una guida operativa sul PPP facente parte della collana di Guide pubblicata dall'IFEL, che hanno lo scopo di fornire ai comuni strumenti di formazione continua con l'intento di semplificare l'operato di quanti, funzionari e dirigenti delle Amministrazioni comunali, sono chiamati ad applicare questi istituti. La guida, dal titolo “L'utilizzo degli strumenti di PPP di tipo contrattuale”, è di prossima pubblicazione.

⁴⁹ L'IFEL è l'ente strumentale che, per conto e nell'interesse di Anci, garantisce servizi finalizzati ad agevolare i processi telematici di integrazione nella Pubblica Amministrazione; promuove, nell'ambito di quanto sopra studi, seminari, incontri, iniziative culturali e di comunicazione, di interesse economico e finanziario per le pubbliche amministrazioni locali e fornisce assistenza tecnica e formativa al personale degli enti territoriali; in particolare, IFEL svolge, specifiche attività di formazione e ricerca in materia di finanza locale, destinate ai Comuni.

UVAL-Cassa Depositi e Prestiti

E' proseguita nel 2011 la partecipazione dell'UTFP al tavolo di lavoro, aperto nel 2010, con la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'UVAL per la sperimentazione e l'implementazione di un Fondo d'investimento, che abbia ad oggetto la strutturazione di operazioni di interesse pubblico, con la relativa gestione, atte a favorire operazioni di partenariato pubblico privato. Il Fondo, gestito nell'ambito della c.d. "gestione separata" della CDP, avrà come *target* investimenti di taglio medio-piccolo.

UTFP - BEI - Commissione Europea

Nel corso del 2011, l'UTFP ha partecipato al tavolo di lavoro aperto dalla Banca Europea per gli investimenti, di concerto con la Commissione Europea (CE), per la *Project Bond Initiative* proposta nel contesto della più ampia strategia di rilancio dell'economia del vecchio continente: "*Europe-2020*". Dopo una prima fase svoltasi tramite riunioni di confronto sull'argomento cui hanno partecipato, a seguito della pubblicazione del documento di Consultazione della CE, lo *European PPP Expertise Centre*, la Cassa Depositi e Prestiti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'UTFP ha redatto e inviato alla Commissione Europea una nota in risposta alla Consultazione. Tale nota ha fornito alla CE un parere dell'UTFP sull'Iniziativa, evidenziando l'apprezzamento per la stessa nell'ottica del coinvolgimento di maggiori capitali privati nel finanziamento di grandi progetti infrastrutturali ed evidenziando, altresì, i possibili elementi di criticità.

Audizione dell'UTFP presso l'8a Commissione Permanente "Lavori Pubblici e Comunicazioni" del Senato sul Libro Verde Concessioni e sul PPP

Nell'ambito delle proprie attività istituzionali, l'UTFP viene consultata da istituzioni nazionali su temi riguardanti le infrastrutture e il partenariato pubblico privato.

A maggio 2011, l'UTFP è stata auditata dall'8° Commissione permanente "Lavori Pubblici e Comunicazioni" del Senato nell'ambito della indagine conoscitiva sul programma di modernizzazione della politica degli appalti pubblici, alla luce del Libro Verde della Commissione Europea del 27 gennaio 2011 sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti - COM(2011)15 (di seguito Libro Verde).

In occasione dell'audizione, l'Unità ha predisposto un documento (inviato alla Commissione Trasporti e illustrato in sede di audizione) riguardante gli aspetti del Libro Verde riferiti alle procedure di aggiudicazione e ai criteri di aggiudicazione dei contratti comuni ad appalti e concessioni nel diritto comunitario e nel diritto interno e gli aspetti riguardanti direttamente o indirettamente la disciplina degli istituti di partenariato pubblico privato.

Nel corso dell'audizione, oltre ad illustrare le posizioni espresse nel documento sul Libro Verde, l'UTFP ha anche risposto a numerose richieste della Commissione relative al mercato del partenariato pubblico privato in Italia e alle criticità che ancora lo caratterizzano, con particolare riferimento al problema del *closing* finanziario, anche rispetto alle difficoltà sperimentate nella prassi nel monitoraggio dei contratti di finanziamento per le operazioni di PPP in Italia.



5380

DELIBERA N. 83/2012

*Presidenza del Consiglio dei Ministri**Comitato Interministeriale
per la Programmazione Economica*RELAZIONE SULL'ATTIVITA' SVOLTA DALL'UNITA' TECNICA
FINANZA DI PROGETTO NELL'ANNO 2011

IL CIPE

VISTO l'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, commi 1 e 11, che istituisce l'Unità tecnica Finanza di Progetto e prevede che la stessa presenti a questo Comitato una relazione annuale sull'attività svolta e sui risultati conseguiti;

VISTO l'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, a norma del quale le Amministrazioni statali centrali e locali possono acquisire le valutazioni dell'Unità in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa per la realizzazione di infrastrutture;

VISTA la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d."Legge obiettivo"), recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", successivamente integrata e modificata dalla legge 1 agosto 2002, n. 166;

VISTO l'art. 2, comma 4, lett. c), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, che demanda all'Unità compiti di collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in materia di infrastrutture strategiche, articolo poi trasfuso – con integrazioni – nell'art. 163, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

VISTO il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito nella legge 17 luglio 2006, n. 223, che ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la suddetta Unità;

VISTO l'art. 44, comma 1-bis, del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 28 febbraio 2008, n. 31, secondo il quale al fine di consentire la stima dell'impatto sull'indebitamento netto e sul debito pubblico delle operazioni di partenariato pubblico-privato avviate dalle pubbliche amministrazioni e ricadenti nelle tipologie indicate dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare all'Unità le informazioni relative a tali operazioni, attribuendo all'Unità funzioni ulteriori rispetto a quelle alla medesima assegnate dalla legge istitutiva e dalla normativa in materia di infrastrutture strategiche;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008 recante la riorganizzazione dell'Unità ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 come modificato dal decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 ottobre 2008, che ha riorganizzato il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica nel cui ambito opera l'Unità;

VISTA la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009 con la quale si definiscono i criteri per la comunicazione all'Unità delle informazioni relative al partenariato pubblico-privato ai sensi del succitato art. 44, comma 1-bis del decreto

legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, al fine della corretta contabilizzazione delle operazioni infrastrutturali realizzate in partenariato nei bilanci delle amministrazioni pubbliche;

VISTO l'articolo 14 della legge n. 196 del 2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica), che ha introdotto l'obbligo per l'Unità di trasmettere, oltre che all'Istat, anche al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, su citato;

VISTO il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 60837 del 5 luglio 2011, che, in attuazione della citata delega di cui all'art. 14 delle legge 196 del 2009, definisce schemi, tempi e modalità di acquisizione dall'Unità delle informazioni e dei dati di base sulle operazioni di PPP di cui all'art. 44, comma 1-bis su citato;

VISTA la propria delibera 21 dicembre 2001, n.121 (G.U. n. 51/ 2002), con la quale questo Comitato ha approvato, ai sensi della legge n. 443/2001, il 1° Programma delle infrastrutture strategiche, poi ampliato con successive delibere di questo Comitato;

VISTO il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 luglio 2008 il quale, all'articolo 2, prevede che entro il 31 luglio di ogni anno l'Unità predispone una relazione analitica da sottoporre a questo Comitato concernente l'attività svolta nel corso dell'anno precedente e lo stato delle opere finanziate con ricorso alla finanza di progetto;

VISTE le proprie delibere con le quali sono state approvate le relazioni relative alle attività svolte dall'Unità negli anni precedenti;

VISTA la relazione predisposta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto relativamente alle attività svolte nell'anno 2011;

SU PROPOSTA del Ministro per la coesione territoriale con funzioni di Segretario del CIPE;

P R E N D E A T T O

dei contenuti della relazione sull'attività svolta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto nell'anno 2011 e, in particolare:

- della disamina del mercato europeo ed italiano del partenariato pubblico privato per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e delle principali criticità riguardanti soprattutto la chiusura dei contratti di finanziamento per le operazioni aggiudicate;
- delle evidenze delle attività di assistenza svolte dall'Unità nei 12 anni di attività a favore delle pubbliche amministrazioni (centrali, regionali e locali) e del risultato;
- del supporto al Ministero delle infrastrutture nella valutazione dei piani economico-finanziari delle opere comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche;

- delle azioni di promozione dell'utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato, sia contrattuale sia istituzionale, per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità, a favore di enti e istituzioni nazionali e internazionali pubblici e privati a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP, anche attraverso la partecipazione attiva ai lavori dell'*European PPP Expertise Centre (EPEC)* operante presso la BEI;
- delle attività di monitoraggio dell'impatto sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche dei contratti di PPP comunicati dalle Amministrazioni aggiudicatrici all'Unità, ai sensi della citata Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009;

D E L I B E R A

la trasmissione ai due rami del Parlamento, ai sensi dell'art. 7, comma 11, della legge 17 maggio 1999, n. 144, dell'allegata relazione predisposta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto.

Roma, 11 luglio 2012

IL SEGRETARIO DEL CIPE
Fabrizio BARCA


IL PRESIDENTE
Mario MONTI


PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DOC16-175-4
€ 6,20