

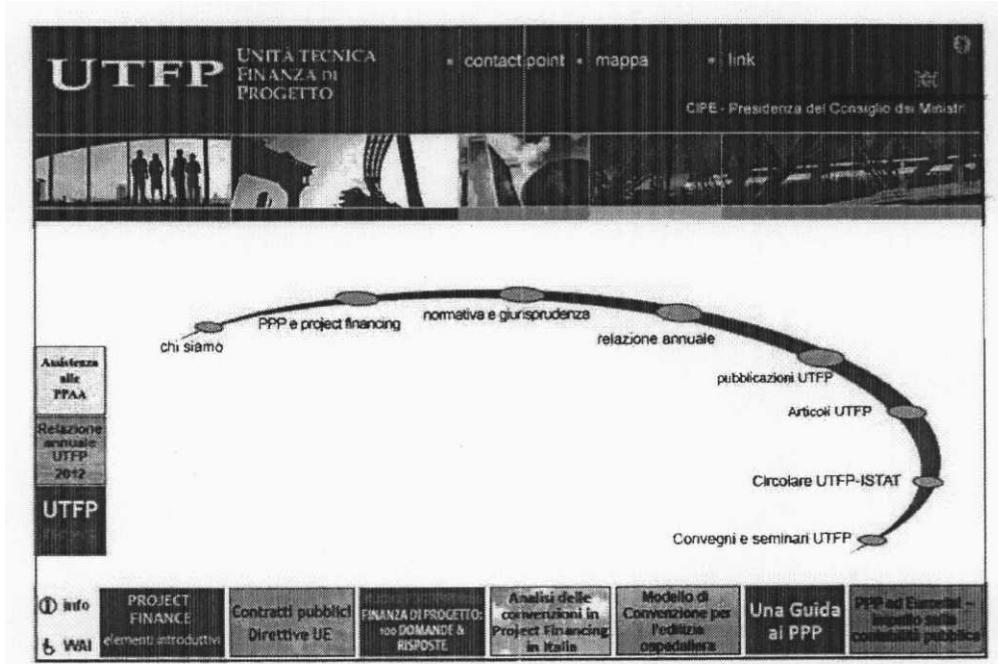
effettuati sul sito *web* dell'Unità consente di individuare le tematiche che si sono rivelate più interessanti per gli utenti. In particolare si rileva che: “*Project Financing - Elementi introduttivi*” rappresenta la pubblicazione d'interesse assoluto con oltre 22.000 *download*, a seguire la pubblicazione della Relazione annuale dell'Unità che fa registrare complessivamente, nelle edizioni 2011 e 2012, oltre 11.000 *download*.

L'analisi dei documenti che si sono rivelati di maggiore interesse conferma la centralità dell'Unità nel promuovere e diffondere – anche mediante pubblicazioni settoriali con taglio divulgativo – i modelli di PPP.

Al fine di garantire la piena fruibilità del sito *web* come strumento d'impulso e divulgazione di schemi di PPP e delle migliori prassi operative, nel corso del 2013 è stato avviato dai componenti dell'Unità un processo di modifica ed aggiornamento dei contenuti del sito stesso.

Le modifiche più rilevanti riguardano, da un lato, la precisazione delle procedure di assistenza alle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, una revisione dei contenuti informativi a disposizione degli utenti.

Al fine di rendere maggiormente efficace il servizio di assistenza alle amministrazioni pubbliche da parte dell'Unità, il sito riporta una sezione dedicata (“Assistenza alle PP.AA.”) che, nello specificare le modalità di presentazione delle richieste da parte delle amministrazioni, illustra le fattispecie di assistenza.

Figura 6 – Homepage sul sito web UTFP www.utfp.it

Fonte: UTFP

Inoltre, al fine di rappresentare un insieme sistematico di riferimenti normativi aggiornati per il PPP, la sezione “Normativa e giurisprudenza” è oggetto di revisione sia nella sezione relativa alla normativa nazionale che in quella comunitaria.

Infine, nel corso degli ultimi mesi del 2013, è stato dato inizio ad alcune attività che hanno trovato compiuta conclusione all’inizio del 2014, in particolare:

- ✓ la redazione del periodico di informazione “UTFP News”;
- ✓ l’aggiornamento del documento “UTFP – 100 Domande e Risposte”.

UTFP News rappresenta la pubblicazione, diffusa dall’Unità in forma di *newsletter*, che con cadenza quadrimestrale risponde all’esigenza di diffusione delle principali notizie e informazioni d’interesse, nonché approfondimenti specifici sulle tematiche del PPP.

La nuova edizione di UTFP – 100 Domande e Risposte si propone, invece, nuovamente, di diffondere una terminologia omogenea tra operatori istituzionali e privati attraverso la definizione degli aspetti giuridici, procedurali ed economico-finanziari che caratterizzano gli strumenti di PPP. A questo fine, la strutturazione della pubblicazione in domande e risposte, lungi dall'esaurire la complessità dell'argomento, intende configurarsi come uno strumento di approccio ai temi del PPP per mezzo di una trattazione in grado di coniugare la sistematicità dell'approccio alla semplicità di fruizione. L'articolazione tematica, con cui i contenuti sono organizzati nel documento, riflette una dimensione multidisciplinare propria delle procedure di PPP e spazia da un primo inquadramento sui modelli di partenariato, mediante la loro identificazione e l'individuazione delle potenzialità e limiti, per approfondire, successivamente, le questioni di ordine procedurale, giuridico ed economico finanziario riferiti agli istituti di partenariato pubblico privato più diffusi.

5.2 I rapporti con altri Enti e Istituzioni

L'UTFP ha proseguito anche nel 2013 la propria attività di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP, a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (partecipazione a tavoli, stipula convenzioni, collaborazioni per redazione di note, documenti e linee guida). Si riportano di seguito le collaborazioni più rilevanti svolte nel 2013.

Ministero dell'Economia e delle Finanze/Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; Presidenza del Consiglio dei Ministri/DIPE-Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS); Istituto Nazionale di Statistica/Direzione della Contabilità Nazionale; Università Bocconi/SDA School of Management; Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'UTFP sta portando a termine una collaborazione istituzionale, con il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, il NARS - Dipartimento per la programmazione e il Coordinamento della

Politica economica (DIPE), l’Istituto Nazionale di Statistica – Direzione della Contabilità Nazionale (ISTAT), la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (CdP), l’Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l’Università Bocconi - SDA *School of Management*, per la redazione di modello di convenzione *standard* avente per oggetto un contratto di concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche, ai sensi dell’art. 143 del Codice dei contratti pubblici, destinate all’utilizzazione diretta da parte della Pubblica Amministrazione.

Il contratto di concessione ha, in linea generale, la funzione di disciplinare i rapporti tra l’amministrazione concedente e il concessionario per tutta la durata del rapporto concessorio e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. Proprio per il ruolo cruciale svolto dal contratto, con la convenzione “tipo” si intende dotare tutti gli operatori del mercato del PPP di uno strumento efficace che si configuri come un aiuto effettivo per disciplinare il rapporto convenzionale tra pubblico e privato.

L’obiettivo è quello di standardizzare le più rilevanti clausole contrattuali, in particolare, al fine di definire una chiara ed efficiente allocazione dei rischi tra le parti, nel rispetto della “Decisione Eurostat” del 2004 e alla luce delle indicazioni contenute nel Manuale sul disavanzo e debito pubblico (del SEC 2010), nel rispetto delle esigenze di bancabilità dell’operazione, previste dal Codice dei contratti pubblici e dalla più corretta prassi operativa.

Il lavoro già svolto dall’UTFP nel 2008, con riferimento al modello di convenzione ospedaliera, ha rappresentato un utile elemento di partenza per la definizione delle clausole tipo. Lo stesso modello è stato rivisto e modificato per rendere la convenzione *standard* adattabile a tutte le opere in cui l’amministrazione si configura come “*main payer*” e alla luce delle importanti modifiche normative intervenute negli ultimi anni, nonché delle indicazioni comunitarie e delle varie posizioni istituzionali consolidate nel tempo sul tema.

Il lavoro svolto dal gruppo nel corso del 2013 dovrebbe concludersi nell'ultimo trimestre del 2014, così da garantire un significativo *enforcement* agli strumenti di *soft law* a disposizione degli operatori del partenariato pubblico privato.

Istituto Nazionale di Statistica

Nel corso del 2013 è stato rinnovato l'accordo triennale tra l'ISTAT e il DIPE per la prosecuzione del rapporto di collaborazione, già avviato con la convenzione del novembre 2009.

L'accordo è finalizzato a dare compiuta attuazione alla Decisione Eurostat "Treatment of public-private partnerships" dell'11 febbraio 2004, anche attraverso l'acquisizione da parte dell'ISTAT²³ dei dati trasmessi all'UTFP dalle stazioni appaltanti, nel rispetto della Circolare del 27 marzo 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale definisce i criteri per la comunicazione all'UTFP delle informazioni relative alle operazioni di partenariato pubblico privato ai sensi dell'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.

Per lo svolgimento di tale attività, nel corso del 2013, è stato costituito il Comitato tecnico di gestione dell'accordo composto da tre rappresentanti dell'ISTAT e tre del DIPE-UTFP.

A seguito della costituzione, il Comitato si è riunito in diverse occasioni per procedere alla analisi e alla valutazione, con particolare riguardo agli aspetti relativi all'allocazione dei rischi, dei singoli progetti di PPP comunicati all'UTFP.

²³ L'ISTAT è l'organo responsabile per l'Italia del coordinamento di tutte le attività connesse alla diffusione delle statistiche europee nonché interlocutore di Eurostat per le questioni statistiche ai sensi del Regolamento (CE) n. 223/2009 che affida ad Eurostat compiti di produzione e diffusione delle statistiche europee.

Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) e Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL)

Nel corso del 2013 è iniziata la collaborazione dell'UTFP con il DIPE, con il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici e con l'UVAL del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) finalizzata a promuovere l'efficace svolgimento dell'attività di valutazione previste dal 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".

La Legge di contabilità e finanza pubblica affida la razionalizzazione, l'efficienza e l'efficacia della spesa in conto capitale, a valere sulle leggi di spesa pluriennale e destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, a un processo di programmazione e valutazione degli investimenti il cui esito finale è il Documento Pluriennale di Pianificazione.

Il Documento, che presenta una prospettiva di lungo termine, include e rende coerenti tutti i piani e programmi d'investimento di competenza dei Ministeri (ivi compreso il Programma Triennale dei Lavori) ed è obbligatorio per l'accesso al finanziamento degli investimenti. Nel caso del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Programma di Infrastrutture Strategiche (PIS) rappresenta un Documento di programmazione autonomo, comunque interessato da procedure valutative, che verrà affiancato da un ulteriore Documento che riguarda altri piani e programmi di competenza del dicastero.

A monte della redazione del Documento, il Decreto Legislativo e il successivo D.P.C.M. del 3 agosto 2012 individuano un processo di valutazione degli investimenti articolato in passaggi operativi che riprendono il *mainstream* della teoria e delle pratiche in materia. Il processo di valutazione si articola in quattro fasi per cui, a partire dalla definizione degli obiettivi ovvero dei fabbisogni espressi (1. Valutazione *ex ante* dei fabbisogni e servizi), la definizione delle opere oggetto di finanziamento da ciascun Ministero è dapprima valutata prima

della sua realizzazione materiale in relazione, tra le altre, alla sua capacità di rispondere ai fabbisogni (2. Valutazione *ex ante* delle opere) e quindi ordinata secondo specifici criteri di priorità che ciascun ministero dovrà definire (3. Selezione delle opere). A seguito della realizzazione dell'opera, le medesime opere vengono valutate nella loro capacità di rispondere all'obiettivo iniziale (4. Valutazione *ex post* delle opere).

Al fine di elevare il livello di operatività del Decreto Legislativo, il gruppo di lavoro ha predisposto il “*Vademecum* per l'applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs. n. 228/2011” (disponibile sul sito www.cipecomitato.it).

Il *Vademecum* si propone di garantire che i Ministeri, pur salvaguardando le proprie peculiarità, presentino al CIPE proprie Linee Guida e, conseguentemente, Documenti Pluriennali di Programmazione fra loro raffrontabili e coerenti. Il *Vademecum* traduce operativamente un caposaldo dell'impianto legislativo di riferimento che presenta profili d'innovazione nella misura in cui si concentra sulla relazione tra fabbisogno infrastrutturale e la capacità degli interventi oggetto di finanziamento di soddisfare tale fabbisogno.

In questo quadro generale, la definizione delle opere oggetto di finanziamento è sottoposta a una fase di selezione, la cui trasparenza e razionalità è garantita dalla definizione di precisi criteri di priorità. Pur demandando ai singoli Ministeri l'individuazione di criteri di definizione delle priorità, anche legate all'individuazione di precisi fabbisogni settoriali o territoriali, la rilevanza dell'intervento è esplicitamente rinviata ai criteri stabiliti all'art. 128, c. 2 del Codice dei contratti pubblici che, in merito alle priorità del “programma triennale” inerente le opere singole di costo superiore a 100.000 euro, specifica che “le amministrazioni aggiudicatrici individuano con priorità i bisogni che possono essere soddisfatti tramite la realizzazione di lavori finanziabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica”.

L'avvio di una stagione programmatoria da parte di tutte le amministrazioni centrali evidenzia tre elementi di rilievo che, allo stato dell'arte, meritano di essere evidenziati:

- ✓ in linea generale, il rinnovato quadro di programmazione della spesa pluriennale di tutti i Ministeri individua nei modelli di PPP il proprio vettore privilegiato al fine di attuare opere e di servizi pubblici e di pubblica utilità in coerenza con art. 128 del Codice dei contratti pubblici;
- ✓ sul fronte del sistema della programmazione infrastrutturale, il PIS è altresì oggetto al processo di valutazione individuato dal Decreto Legislativo 228/2011 in cui i fabbisogni infrastrutturali (ovvero gli obiettivi di risultato) indirizzano e guidano la selezione delle opere;
- ✓ le tecniche operative individuate dal *Vademecum*, che traducono l'esigenza di dotarsi da parte delle amministrazioni di metodologie di valutazione consolidate e trasparenti, rinviano alla famiglia delle analisi costi-benefici e delle analisi finanziarie con particolare riferimento all'analisi dei PEF e all'analisi del rischio come attività rispetto alle quali si incardinano le procedure di valutazione *ex ante* delle opere da ammettere a finanziamento.

