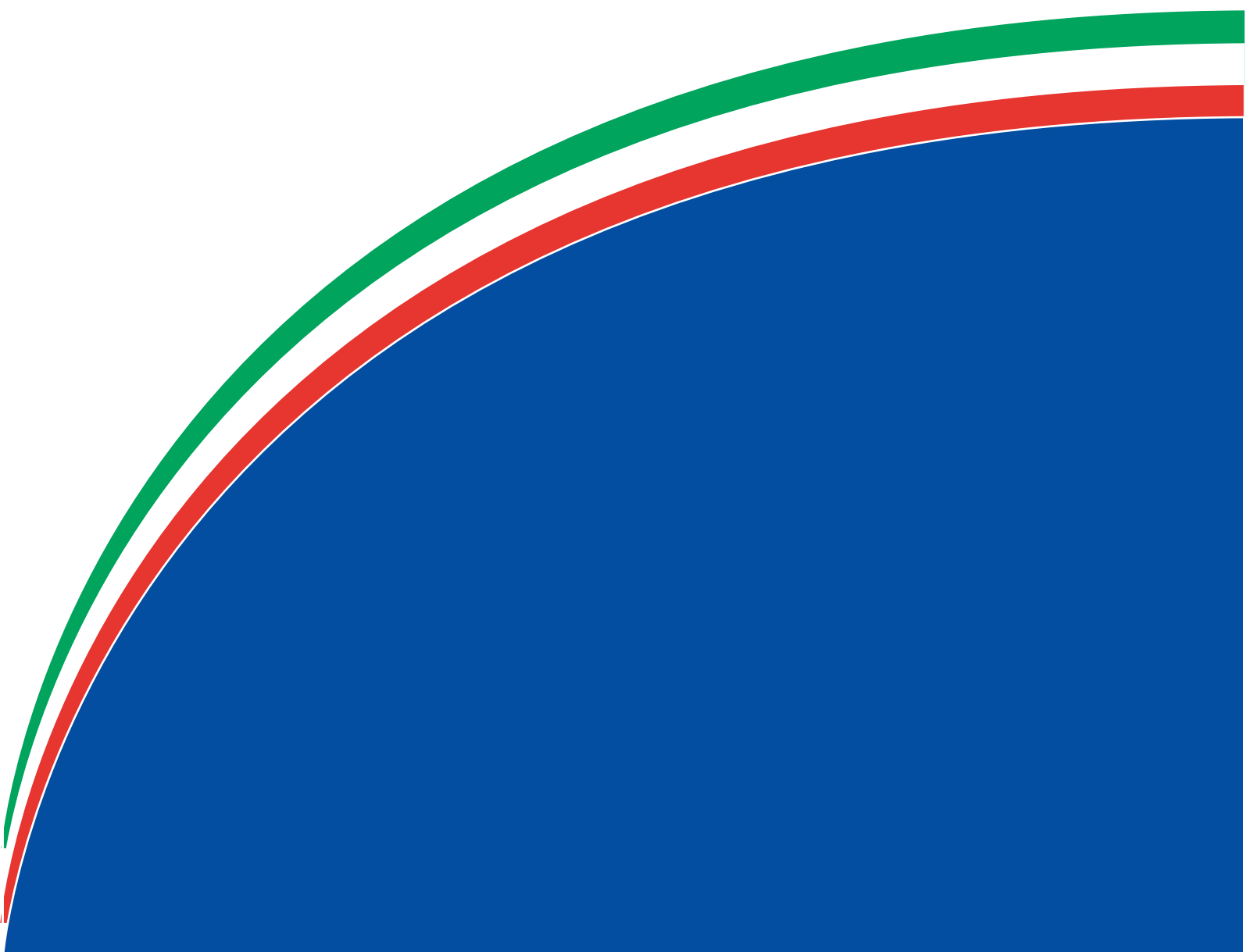




*Dipartimento per la programmazione  
e il coordinamento della politica economica*

**Relazione al CIPE sull'attività svolta nel 2010  
dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**



**Relazione al CIPE sull'attività svolta nel 2010  
dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)**

**Predisposta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto  
ai sensi dell'articolo 2, comma 5, del DPCM 22 luglio 2008**

## INDICE

SINTESI.....	4
1. IL MERCATO DEL PPP.....	7
1.1 Analisi del mercato del PPP in Europa: gli effetti della crisi e le misure adottate _____	7
1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia _____	10
2. LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO.....	16
3. L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI .....	22
3.1 Le iniziative oggetto di assistenza _____	22
3.2 Le attività svolte _____	26
3.2.1 Assistenza in fase di programmazione degli interventi _____	29
3.2.2 Assistenza in fase di gara _____	31
3.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti _____	31
4. IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI.....	32
5. LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI ..	36
5.1 La formazione e la comunicazione _____	36
5.2 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida _____	39
5.3 I rapporti con altri enti e istituzioni _____	40
Allegato I - Utilizzare i Fondi strutturali nelle operazioni di PPP .....	46

## SINTESI

Nel 2010, sono state finanziate a livello europeo 112 operazioni di PPP, per complessivi 18,3 miliardi di euro (15,3 miliardi di euro nel 2009). Il *closing* finanziario di tali operazioni ha beneficiato del leggero miglioramento delle condizioni di accesso al capitale di rischio e di credito, con la riduzione dei margini bancari (*spread*) e il progressivo aumento della durata media dei finanziamenti.

Per effetto della crisi economico finanziaria, l'indebitamento pubblico lordo dell'Unione Europea ha tuttavia superato l'80 per cento del PIL. Nonostante gli sforzi compiuti a livello internazionale, in particolare attraverso l'intervento dello *European Financial Stability Facility* e dello *European Stability Mechanism*, persistono tensioni sul debito sovrano di alcuni Paesi dell'area dell'euro.

Anche alla luce di ciò, l'Unione Europea ha intensificato gli sforzi per facilitare l'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali, delle reti TEN-T e della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) nell'ambito di progetti realizzati attraverso forme di PPP. In particolare, la Commissione Europea e lo *European PPP Expertise Center* (EPEC) hanno redatto una guida, pubblicata a maggio 2011, per l'utilizzo dei Fondi

strutturali europei nell'ambito di progetti da realizzare in PPP<sup>1</sup>.

In Italia, nel 2010 cresce di oltre il 60 per cento rispetto al 2009 il numero dei bandi pubblicati relativi a concessioni di costruzione e gestione, mostrando un particolare interesse delle amministrazioni e degli operatori per il settore delle reti (acqua, gas, telecomunicazioni e, soprattutto, energia con le numerose iniziative per l'installazione di impianti fotovoltaici). Lo stesso rapporto tra il valore dei bandi relativi a tali concessioni (6,7 miliardi di euro) e il valore totale delle gare per opere pubbliche, pur scendendo dal 25,9 del 2009 al 21,1 per cento, resta elevato (Cap. 2).

A trainare la crescita del numero di bandi pubblicati, sono state soprattutto le concessioni su proposta delle stazioni appaltanti (ex art. 143 del Codice dei contratti pubblici) e le iniziative con la nuova formula del *project financing* a fase unica (art. 153, commi 1-14, del Codice). La prima procedura unisce la rapidità dei tempi con l'affidabilità della documentazione posta a base di gara, essendo la progettazione preliminare prodotta dalla stessa amministrazione appaltante.

---

<sup>1</sup> Epec, "Using EU Funds in PPPs - explaining the how and starting the discussion on the future", in [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

Il contenimento dei tempi di aggiudicazione sembra aver premiato anche la procedura di *project financing* a fase unica, mentre non è ancora chiara l'efficacia dell'anticipazione della gara sullo studio di fattibilità redatto dalla stessa amministrazione aggiudicatrice ovvero presentato da soggetti privati promotori.

La nuova versione dell'art. 153, comma 19 del Codice, così come riscritto dal c.d. "decreto sviluppo" (decreto legge 13 maggio 2011, n. 70), prescinde dallo studio di fattibilità e fonda la gara, per le opere non inserite negli strumenti di programmazione, su una proposta contenente, tra l'altro, il progetto preliminare presentato dal privato.

Nella relazione del prossimo anno, a quattro anni di distanza dalla introduzione della procedura a fase unica e anche alla luce degli esiti della concreta applicazione del nuovo comma 19 dell'art. 153 del Codice, si cercherà di capire se lo studio di fattibilità sia in grado di fornire sufficienti garanzie al mercato in termini di allocazione del rischio di costruzione, domanda e disponibilità o se sia, piuttosto, necessario disporre almeno della progettazione preliminare per procedere alla fase di aggiudicazione dell'opera.

A fronte della perdurante vivacità del mercato in termini di bandi pubblicati, si registrano una diminuzione del 6 per cento delle aggiudicazioni e un calo ancora più brusco del numero di iniziative di importo

superiore a 5 milioni di euro che hanno raggiunto il *closing* finanziario.

Le cause all'origine del ritardato *closing* finanziario, a volte differito anche di molti mesi rispetto alla aggiudicazione, sono state analizzate nell'ambito delle iniziative di PPP trasmesse all'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP - di seguito Unità) ai fini di: acquisire il parere sulle opere del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) della cosiddetta Legge Obiettivo (Cap. 3); assistere le amministrazioni aggiudicatrici nell'impostazione delle operazioni (Cap. 4); contabilizzare fuori bilancio, ai sensi delle direttive Eurostat, gli asset sottostanti le cosiddette "opere fredde" (Cap. 5).

E' emersa in primo luogo la necessità di affinare le modalità di funzionamento degli strumenti di garanzia. Nel caso del Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP), sono previste garanzie sulla restituzione del valore di subentro a favore dei concessionari autostradali al termine della concessione, riducendo di conseguenza il costo dell'indebitamento con benefici in termini di minori tariffe. Al fine di rendere bancabili i piani finanziari dei predetti concessionari, sono stati introdotti opportuni meccanismi volti ad assicurare il servizio del debito per il tramite degli introiti tariffari al termine della concessione sia da parte dello stesso concessionario, qualora non si trovasse un nuovo concessionario all'esito della gara per il riaffidamento della

concessione (Pedemontana), sia da parte di ANAS (Brescia Padova). Nel caso delle cosiddette “opere fredde”, si è posta la questione di come considerare, da un lato, la presenza di una garanzia pubblica sul finanziamento o sugli aspetti finanziari delle clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*) e assicurare, dall’altro lato, la stabilità dei flussi di cassa a lungo termine provenienti dalle finanze pubbliche (in particolare, con riferimento alla sostenibilità nel lungo periodo per i bilanci pubblici degli esborsi legati al pagamento dei canoni di disponibilità – c.d. approccio dell’*availability fee*). La nuova versione del SEC 95, pubblicata da Eurostat ad ottobre 2010, fornisce alcuni importanti chiarimenti riguardo a tali aspetti.

L’attivazione di capitali privati è inoltre ostacolata dalla frammentazione delle stazioni appaltanti, in particolare dei Comuni, non sufficientemente attrezzate per pattuire una equilibrata ripartizione dei rischi con la controparte privata. Gli schemi contrattuali di PPP esaminati dall’Unità spesso si limitano a prevedere procedure di riequilibrio del piano economico finanziario a fronte di generici eventi sopravvenuti. E’ invece necessario prevedere nel contratto, fin dove possibile, una precisa allocazione dei rischi (in particolare, costruzione, domanda e disponibilità), anche attraverso la definizione degli eventi di riequilibrio e di quelli che danno origine a indennizzi per il concessionario, e i meccanismi e le procedure per le eventuali modifiche del

contratto, oltre che le procedure (ad es. volontaria giurisdizione) per le fattispecie non disciplinate dal contratto. Anche al fine di assistere le amministrazioni nella fase di negoziazione con il *partner* privato delle condizioni che preservino il *value for money* del contratto, è stato reso disponibile, a maggio 2011, il manuale dell’EPEC “Una Guida ai PPP”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La versione italiana del documento originale dell’EPEC “A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs” è stata curata congiuntamente dall’UTFP e dall’EPEC. Il documento “Una Guida ai PPP. Manuale di Buone Prassi” è disponibile sul sito web dell’UTFP ([www.utfp.it](http://www.utfp.it)) e su quello dell’EPEC ([www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)).

## 1. IL MERCATO DEL PPP

### 1.1 Analisi del mercato del PPP in Europa: gli effetti della crisi e le misure adottate

La crisi ha messo ulteriore pressione sulle finanze pubbliche di molti Stati membri dell'Unione Europea e reso al contempo più difficile l'accesso ai mercati finanziari e al credito bancario per finanziare progetti ad alta intensità di capitali<sup>3</sup>.

Nel 2010, hanno raggiunto il *closing* finanziario 112 operazioni di PPP a livello europeo per un valore complessivo di 18,3 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto al biennio 2008 e al 2009 ma ancora inferiore ai livelli registrati negli anni precedenti<sup>4</sup>. Nel 2007, l'incidenza del PPP

sul totale degli investimenti per infrastrutture era stimata intorno al 4 per cento<sup>5</sup>.

I dati sui contratti di finanziamento conclusi nel 2010 sembrano evidenziare un graduale ritorno dell'interesse degli istituti finanziari sulle operazioni di PPP, anche grazie al graduale riassorbimento degli effetti della crisi finanziaria, tra cui la leggera riduzione dei margini bancari (*spread*) e il progressivo aumento della durata media dei finanziamenti. Il *tenor* medio dei finanziamenti concessi a titolo di *senior debt* nel 2010 è stato superiore a 20 anni, con rilevanti differenze tra i vari Paesi europei (con i valori più bassi – 17 anni in media - registrati in Italia); i margini sui tassi

---

<sup>3</sup> Nel 2010 l'indebitamento pubblico lordo nell'UE è cresciuto, a livello aggregato, fino a circa l'85 per cento del PIL nell'area dell'euro e all'80 per cento prendendo in considerazione tutta l'Unione europea. Il 9,6 per cento della popolazione attiva è disoccupato. In alcuni paesi, la disoccupazione dei giovani può arrivare al 40 per cento. In base alle stime, in Europa circa 80 milioni di persone vivono al di sotto della soglia di povertà (Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, al Comitato delle Regioni "Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi", COM(2011) 11 del 12.1.2011). Sul fronte del mercato, hanno pesato la crisi delle *monoline* nel Regno Unito e i requisiti contabili e patrimoniali delle banche previsti dalle nuove regole di Basilea III.

<sup>4</sup> Dati dello European PPP Expertise Center (EPEC), il Centro costituito nel 2008 dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea, con l'obiettivo di aiutare le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE e dei Paesi candidati ad aumentare la diffusione delle operazioni di PPP. I dati tengono in conto

---

le sole operazioni realizzate in PPP con un valore dell'investimento superiore a 5 milioni di Euro e che hanno raggiunto il *financial closing* (chiusura dei contratti di finanziamento) nel 2010. EPEC, Market Update. Review of The European PPP Market in 2010.

<sup>5</sup> Era stimata del 4 per cento nel 2007. Fonte: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2009) 615, "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships", 19.11.2009. Il dato medio per l'Europa risente dell'influenza dei Paesi con tradizione del PPP meno sviluppata; nei Paesi in cui il mercato del PPP è più maturo, infatti, l'incidenza del PPP sul totale degli investimenti pubblici è maggiore (ad es. in Inghilterra, in Francia, in Spagna e in Italia, ad esempio, sempre nel 2007, tale quota supera il 10 per cento). Fonti internazionali ufficiali non riportano un analogo dato per anni successivi al 2007.

di finanziamento si sono attestati, in media, tra i 220 e i 275 *basis point* (in fase di costruzione) per i progetti stradali e tra i 300 e i 340 *basis point* (sempre in fase di costruzione) per i progetti ferroviari.

Il valore medio dei contratti di finanziamento conclusi nel mercato europeo per operazioni di PPP si è attestato intorno a 163 milioni di euro, con un aumento significativo rispetto al dato del 2009 (91 milioni), dovuto soprattutto al raggiungimento del *closing* finanziario di diversi progetti di importo superiore ai 500 milioni di euro, tra cui: il piano di edilizia scolastica in Belgio; l'alta velocità ferroviaria tra Porcrao e Caia e l'autostrada Pinhal Interior in Portogallo; la metropolitana di Barcellona in Spagna; il progetto GSM-R per le ferrovie francesi e lo zoo di Vicennes in Francia (il primo zoo al mondo realizzato in PPP); il nuovo ospedale universitario Karolinska Solna in Svezia e l'ospedale Southmead nel Regno Unito. Le grandi operazioni (valore superiore a 500 milioni di euro) hanno rappresentato, nel 2010, il 55 per cento dell'intero mercato del PPP in Europa.

Circa il 50 per cento delle operazioni ha interessato il settore dei trasporti, con un calo del 5 per cento rispetto al 2009, per tutti i sub-settori, ad eccezione del trasporto ferroviario. Per la prima volta, i settori diversi dai trasporti hanno pesato più del 50 per cento del mercato, con una prevalenza dei progetti relativi a istruzione e sanità e

delle iniziative di edilizia pubblica (impianti ricreativi, biblioteche, progetti di illuminazione pubblica, un centro espositivo e uno zoo).

Il settore delle telecomunicazioni ha riguardato esclusivamente la Francia, con il progetto di tecnologia GSM-R applicata alle ferrovie francesi, del valore di oltre 600 milioni di euro. Alcune operazioni hanno interessato il settore dell'ordine pubblico e sicurezza (prigioni, tribunali, stazioni di polizia e dei vigili del fuoco) per un valore complessivo di 530 milioni di euro. In prospettiva, si prevede un maggiore intervento del settore privato nello sviluppo delle infrastrutture energetiche o della banda larga.

Il mercato più attivo resta quello inglese, come numero di contratti di finanziamento conclusi (44), mentre, in termini di valore delle operazioni, la Spagna è stata nel 2010 il primo mercato europeo, superando il Regno Unito, con il Portogallo al terzo posto.

Al fine di tornare rapidamente sui ritmi di crescita del PPP anteriori alla crisi, la Commissione Europea ha delineato una strategia che prevede: i) un miglior coordinamento e un'ulteriore razionalizzazione degli strumenti di finanziamento per i PPP a livello comunitario; ii) una stretta cooperazione con la BEI; iii) il potenziamento delle capacità del settore pubblico, anche grazie a un ruolo più attivo dell'EPEC a supporto



agli Stati membri, sia attraverso i programmi di assistenza tecnica diretta (Jaspers, Jeremie, Jessica), sia con attività di formazione delle amministrazioni sul PPP e di *review* del contesto regolatorio di ciascuno Stato membro, per suggerire eventuali modifiche che contribuiscano all'eliminazione delle strozzature nel mercato del PPP. In tale ambito, la Commissione ha anche proposto alcune misure per migliorare il funzionamento delle Iniziative Tecnologiche Comuni (ITC), le operazioni di cofinanziate dall'UE in settori chiave della ricerca<sup>6</sup>.

Il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale europeo, nell'esprimere i rispettivi pareri sulla strategia della Commissione per il PPP, pur riconoscendo i potenziali vantaggi del PPP al fine di superare le rigidità di bilancio e le difficoltà connesse con la perdurante crisi economica, hanno segnalato la necessità di valutare l'impatto sul bilancio pubblico degli impegni finanziari di lungo periodo dei contratti di PPP e l'inopportunità di adottare una direttiva europea in materia di concessioni di servizi pubblici<sup>7</sup>.

Gli strumenti messi a disposizione dalla UE tramite i Fondi strutturali, la Banca Europea

per gli Investimenti (BEI) o gli strumenti disponibili per le reti TEN-T, possono, in particolare, favorire il ricorso ai PPP per garantire investimenti essenziali, anche in un momento di minore disponibilità di risorse nazionali pubbliche o private.

Tuttavia, solo pochi Stati membri finora hanno messo a punto in maniera sistematica programmi che prevedono il finanziamento comunitario delle operazioni di PPP. E' certamente complesso rendere coerente un progetto di PPP con le procedure, le scadenze e i requisiti previsti a livello comunitario, nazionale e locale per l'utilizzo delle risorse. Per permettere alle amministrazioni nazionali di fare maggiore ricorso ai PPP, il rafforzamento della capacità gestionale delle amministrazioni dei singoli Stati membri appare particolarmente necessario. Tra le attività a favore del rafforzamento della capacità istituzionale delle amministrazioni va citato il documento dell'EPEC "A Guide to Guidance. Sourcebook for PPPs", di recente pubblicato sul sito web dell'EPEC ([www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)), la cui versione italiana ("Una Guida ai PPP. Manuale di Buone Prassi"), redatta con il contributo dell'UTFP, è disponibile sia sul sito dell'UTFP ([www.utfp.it](http://www.utfp.it)) che dell'EPEC.

Effetti positivi di medio lungo periodo potranno arrivare dalla diffusione di orientamenti pratici su come combinare le varie tipologie di finanziamenti comunitari e PPP. A tale proposito, nel corso del 2010 la

---

<sup>6</sup> Comunicazione COM (615) di novembre 2009. Finora in Europa sono state avviate ITC dotate di bilanci complessivi che vanno da 1 miliardo a 3 miliardi di euro, in alcuni importanti settori, tra cui: medicinali innovativi, aeronautica e sistemi informatici incorporati

<sup>7</sup> Cfr. pareri 2011/C 15/05 del 5 ottobre 2010 e 2011/C 51/12 del 21 ottobre 2010.

Commissione e l'EPEC, nell'ambito di un gruppo di lavoro appositamente costituito (cui ha partecipato anche l'UTFP, quale membro di EPEC), hanno redatto una guida per l'utilizzo dei Fondi strutturali europei nell'ambito di progetti da realizzare in PPP che verrà pubblicata nel 2011<sup>8</sup>. Alcuni aspetti trattati nell'ambito del gruppo di lavoro dell'EPEC sono riassunti in Allegato I.

## 1.2 Analisi del mercato del PPP in Italia

La Relazione dello scorso anno evidenziava che il mercato del PPP aveva "tenuto" nella fase più acuta della crisi finanziaria, mostrando apprezzamento per l'introduzione della procedura a gara unica nonché per l'affidamento di concessioni di lavori pubblici ex art. 143 del Codice dei contratti pubblici.

Anche nel 2010, il numero dei bandi pubblicati (777) è aumentato del 64 per cento rispetto al 2009 e, a trainare la crescita, sono state soprattutto le concessioni su proposta delle stazioni appaltanti – ex art. 143 del Codice dei contratti pubblici - (634) e le iniziative con la nuova formula del *project financing* a fase unica (102), mentre si riducono (-20 per

cento circa) quelle con la gara a doppia fase (cfr. Tabella 1)<sup>9</sup>.

Il peso delle concessioni di lavori pubblici (6,7 miliardi di euro) rispetto al mercato complessivo delle gare per opere pubbliche in termini di valore dei bandi pubblicati è sceso dal 25,9 per cento del 2009 al 21,1 per cento (cfr. Tabella 2).

---

<sup>8</sup> EPEC, Using EU Funds in PPPs. Explaining the how and starting the discussion on the future. Il documento (in inglese) è disponibile sul sito web dell'EPEC ([www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)).

---

<sup>9</sup> Nel presente paragrafo, tra i vari schemi di PPP ci si riferisce esclusivamente alla concessione di lavori pubblici. Per il 2010, infatti, l'Osservatorio Nazionale per il Partenariato Pubblico Privato ha monitorato il mercato del PPP solo fino ad Agosto 2010. I dati relativi all'intero anno sono disponibili solo attraverso le elaborazioni del Il Sole 24 su dati Infopieffe, che, però, si riferiscono solo questa tipologia contrattuale, non rendendo, quindi, disponibili informazioni sulle altre tipologie di contratti PPP. I dati si riferiscono, in particolare, alla gara unica e alla fase 2 della procedura con doppia fase dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici e alla procedura su proposta della stazione appaltante (art. 143 del Codice).

**Tabella 1 – Bandi per concessioni di lavori pubblici pubblicati nel 2010 e confronto con il 2009**

Procedura	2009		2010	
	Numero	Importo	Numero	Importo
Procedura su proposta privata	114	6.191	143	4.622
<i>Gara a doppia fase</i>	50	3.720	41	2.659
<i>Gara a fase unica</i>	64	2.471	102	1.963
Procedura su proposta pubblica	358	1.729	634	2.098
<b>Totale</b>	<b>472</b>	<b>7.920</b>	<b>777</b>	<b>6.721</b>

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati Infopieffe 2010

**Tabella 2 – Incidenza delle concessioni di lavori pubblici sul totale dei bandi per le opere pubbliche<sup>10</sup>**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Selezioni di proposte	4.396	8.025	9.194	1.960	898	85
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta promotore (A)	2.661	3.683	4.148	4.402	6.191	4.622
<i>Gara a doppia fase (Fase II)</i>	2.661	3.683	4.148	4.379	3.720	2.659
<i>Gara a fase unica</i>	-	-	-	23	2.471	1.963
Gare di Concessione di lavori pubblici su proposta stazione appaltante (B)	679	1.650	740	786	1.729	2.098
<b>Totale concessioni di lavori pubblici (A+B)</b>	<b>3.340</b>	<b>5.333</b>	<b>4.888</b>	<b>5.188</b>	<b>7.920</b>	<b>6.720</b>
Totale opere pubbliche	33.661	29.406	28.834	31.444	30.588	31.803
<b>Incidenza concessioni su totale opere pubbliche</b>	<b>9,9%</b>	<b>18,1%</b>	<b>17,0%</b>	<b>16,5%</b>	<b>25,9%</b>	<b>21,1%</b>

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati Infopieffe 2010

<sup>10</sup> Le selezioni di proposte non sono considerate nel dato statistico delle gare, in quanto rappresentano la fase di pre-selezione del progetto da affidare con contratto di concessione di lavori pubblici su proposta del promotore. Si tratta, in sostanza, della prima fase della procedura, c.d. "a doppia fase" prevista dall'art. 153 commi 15-18, che si conclude con l'individuazione del promotore e l'approvazione del progetto preliminare da esso presentato. Si noti, inoltre, che la mancanza di rilevazioni relative al valore dei bandi per la procedura a fase unica fino al 2008 è legato all'introduzione di tale procedura, per la prima volta, ad opera del D.Lgs. 152/2008 c.d. " Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici.

L'importo medio delle operazioni bandite con la procedura ex art. 143 del Codice è pari a 3,3 milioni di euro, mentre quello dei progetti banditi con gara unica ex art. 153, c. 1-14, è di importo medio inferiore a 20 milioni di euro; la procedura a doppia fase (art. 153, co. 15-19) - con 41 bandi pubblicati, per un valore di 2.659 milioni di euro - evidenzia un importo medio di circa 65 milioni di euro. La doppia gara, senz'altro più onerosa, sembra adattarsi meglio alle operazioni complesse che richiedono il ricorso a procedure competitive sia in fase di selezione del promotore, per la scelta della migliore proposta, sia di offerta delle condizioni economiche e qualitative più vantaggiose per l'amministrazione. Tuttavia, considerato che la procedura a gara unica è stata introdotta solo nel 2008, è ancora presto per trarre conclusioni in merito alla superiorità di una procedura rispetto a un'altra legata alle dimensioni dei progetti da aggiudicare<sup>11</sup>.

L'analisi del mercato del PPP per settori (cfr. Tabella 3) indica che il settore trainante nel 2010 è stato quello delle reti (acqua, gas, energia e telecomunicazioni), grazie, soprattutto, alle gare per l'installazione di

impianti fotovoltaici, che negli ultimi anni hanno registrato una forte accelerazione<sup>12</sup>.

Nel settore dei trasporti sono stati pubblicati 14 bandi di gara, per un valore di 4,3 miliardi di euro in gran parte dovuto a tre infrastrutture stradali (itinerario Ragusa - Catania, raccordo A23 - A28 Cimpello - Sequals, collegamento tra il Porto di Ancona e la grande viabilità), con una flessione del 21 per cento rispetto al 2009, in coerenza con il *trend* a livello europeo. In leggera diminuzione anche i progetti nella sanità (-8 per cento rispetto al 2009), con 53 bandi pubblicati per strutture ospedaliere con un valore complessivo di 529 milioni di euro.

---

<sup>11</sup> I dati dell'Osservatorio regionale sulla finanza di progetto di Finlombarda indicano che, dopo il terzo correttivo al codice dei contratti, permane una sostanziale indifferenza per la doppia gara sia per l'esiguità del numero che per il modestissimo valore delle operazioni.

---

<sup>12</sup> Va ricordato, in proposito, il recente D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, che ha innovato i meccanismi di incentivo nel settore delle energie rinnovabili, con potenziali significativi impatti, anche nel breve periodo, sul mercato della finanza di progetto.

**Tabella 3 – I settori di attività del PPP nel 2009 e nel 2010**

	2009			2010		
	Numero	Importo	Importo medio	Numero	Importo	Importo medio
Acqua, gas, energia, telecomunicazioni	168	1.006	6,0	472	3.886	8,2
Arredo Urbano e verde pubblico	203	91	0,4	456	270	0,6
Sanità	56	580	10,4	53	529	10,0
Trasporti	23	5.649	245,6	14	4.374	312,4

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati Infopieffe

Il dato relativo alle aggiudicazioni evidenzia una diminuzione del 6 per cento rispetto al 2009. Al riguardo, va segnalato il significativo lasso di tempo che intercorre tra l'aggiudicazione e il *closing* finanziario, motivato dalla necessità di verificare la bontà della documentazione progettuale predisposta dal promotore o dall'amministrazione e la sostenibilità di tutte le assunzioni alla base del piano economico finanziario<sup>13</sup>.

Queste difficoltà sul fronte del finanziamento sono legate ai citati effetti della crisi sui mercati bancari e finanziari e alla conseguente richiesta di un maggiore intervento del settore pubblico (in particolare, in termini di garanzie per quanto riguarda la stabilità dei flussi di cassa a lungo termine provenienti dalle finanze pubbliche), a sua volta sotto pressione per effetto dei vincoli di finanza pubblica imposti agli Stati membri dell'UE dal nuovo Patto di stabilità e crescita. Si spiegano così anche le difficoltà incontrate nel rendere bancabili le c.d. opere fredde, dove il capitale di debito rappresenta, in media, circa l'85 per cento delle risorse private del progetto.

<sup>13</sup> EPEC evidenzia nel 2010 la chiusura di due contratti di finanziamento per operazioni di PPP (per il nuovo Polo Unico Ospedaliero di Thiene e Schio e per un Tunnel autostradale in Lombardia), per un valore, rispettivamente, di 175 e 198 milioni di euro. Dall'Osservatorio Regionale sulla Finanza di Progetto di Finlombarda risulta, inoltre, la chiusura, nel 2010, dei contratti di finanziamento per due ulteriori operazioni di PPP localizzate nella Regione Lombardia: la realizzazione dell'Ospedale di Bergamo e l'adeguamento e messa a norma di impianti delle gallerie di competenza del compartimento viabilità della Lombardia. Anche l'Osservatorio Regionale di Finlombarda, tuttavia, come l'EPEC, non considera i progetti di importo inferiore ai 5 milioni di euro. Includendo anche le piccole operazioni, in generale, nel primo semestre del 2010, in Italia risultano 83 *closing* finanziari per operazioni di PPP, per un valore di circa 3,7 miliardi di euro. Il valore cumulato dal 2002 al

2010 è di 615 *closing* finanziari per un valore di circa 157 miliardi di euro (Fonte: Finlombarda, Guida agli operatori del *project finance* 2010). Va evidenziato, comunque, che tale dato potrebbe risentire di doppi conteggi, a causa della prassi delle banche che partecipano, come *co-arranger*, al finanziamento di uno stesso progetto, di comunicare separatamente all'Osservatorio di Finlombarda l'avvenuta transazione.

Al fine di favorire il *closing* finanziario delle operazioni di PPP, si stanno adottando varie misure di sostegno che vanno da regimi di garanzia pubblica, introdotti in Francia, Belgio e Portogallo, a nuovi strumenti di debito del settore pubblico, adottati in Regno Unito, Germania e Francia<sup>14</sup>. In Italia, il Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP) della Cassa Depositi e Prestiti, è stato opportunamente esteso a ulteriori settori, ed è stata introdotta la garanzia SACE a favore di banche tradizionali (Unicredit, Intesa, etc.) o pubbliche (CDP, BEI) anche in operazioni di PPP che prevedano un ricorso al *project financing*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> In questo contesto va ricordata anche la recente Project Bond Initiative della Commissione Europea, come soluzione per sopperire alla scarsa disponibilità di garanzie finanziarie *monoline*. L'iniziativa prevede l'emissione di obbligazioni legate allo specifico progetto da parte del soggetto realizzatore, con garanzia BEI per *rating* e *duration* (AAA / long term), in maniera da catturare l'interesse degli investitori istituzionali.

<sup>15</sup> A seguito dell'approvazione della Legge Finanziaria 2007, SACE può intervenire a garanzia di finanziamenti concessi dal sistema bancario ad imprese italiane o estere nell'ambito di operazioni di rilievo per il sistema economico italiano. SACE può inoltre operare direttamente in Italia per lo sviluppo di settori strategici per la competitività del paese. L'intervento di SACE consente di garantire finanziamenti destinati: alla realizzazione di infrastrutture a sostegno dell'internazionalizzazione dell'economia italiana - necessarie a rendere più efficienti gli scambi commerciali con l'estero o che consentano una razionalizzazione e diversificazione nella gestione delle fonti energetiche del paese (gasdotti, oleodotti, rigassificatori, etc.); a sostegno di settori d'importanza strategica a elevata sensibilità internazionale, come i settori della logistica, delle energie rinnovabili e settori ad alto contenuto d'innovazione tecnologica. Nel

Gli strumenti di garanzia possono costituire una valida alternativa al finanziamento diretto da parte del settore pubblico. Laddove il garante è un soggetto pubblico, occorre comunque valutare con molta attenzione l'impatto differito nel tempo della garanzia sul bilancio pubblico<sup>16</sup>.

L'attivazione di capitali privati da parte delle amministrazioni pubbliche rappresenta una ovvia risposta al calo delle risorse pubbliche destinate alle infrastrutture. Tale attivazione è purtroppo ostacolata dalla frammentazione delle stazioni appaltanti, in particolare dei Comuni medio piccoli che cercano sempre di più di affidarsi al PPP per portare avanti i programmi di spesa per investimenti (soprattutto per opere di taglio medio - piccolo). La mancanza di adeguate

---

dicembre 2010 si è perfezionato il primo finanziamento attraverso *project bond* in Italia per la realizzazione di due parchi fotovoltaici nel Lazio. Il costo totale del progetto è di quasi 255 milioni di euro. Il 14 per cento è finanziato con *equity* e un prestito subordinato del promotore *Sunpower*. La parte restante con un prestito da parte di alcune banche internazionali, che viene cartolarizzato, ovvero ceduto a una società veicolo che ne finanzia l'acquisto emettendo due *tranche* di obbligazioni di pari ammontare: una sottoscritta interamente dalla BEI, l'altra, garantita dalla SACE e collocata presso investitori istituzionali.

<sup>16</sup> In questo contesto va ricordata anche la recente Project Bond Initiative della Commissione Europea, come soluzione per sopperire alla scarsa disponibilità di garanzie finanziarie *monoline*. L'iniziativa prevede l'emissione di obbligazioni legate allo specifico progetto da parte del soggetto realizzatore, con garanzia BEI per *rating* e *duration* (AAA / long term), in maniera da catturare l'interesse degli investitori istituzionali.

competenze nelle fasi di stesura delle clausole contrattuali, in particolare quelle relative alla allocazione dei rischi, di affidamento e di gestione del contratto durante la fase di esecuzione, rende incerto il perfezionamento del PPP e rischia di renderlo eccessivamente oneroso per l'Amministrazione; inoltre, gli investitori sono ovviamente attenti anche ai profili di copertura finanziaria del progetto per la parte eventualmente a carico dell'Amministrazione.

L'accumulazione di tali competenze all'interno delle amministrazioni pubbliche è senz'altro favorita dalla presenza di procedure chiare, complete e di semplice applicazione per la scelta della procedura di affidamento più idonea e per la corretta impostazione della procedura stessa, nonché dall'attività istituzionale e di assistenza tecnica della stessa UTFP, già dalla fase di programmazione delle operazioni di PPP.

Effetti positivi in tal senso potranno derivare dall'adozione del Regolamento attuativo del Codice dei contratti pubblici<sup>17</sup> e dalla diffusione sia di Linee Guida per la gestione efficiente di tutte le fasi di una operazione di PPP sia di *best practices*<sup>18</sup>. In prospettiva, la crescente standardizzazione e

omogeneità dei contratti favorirà il "montaggio" delle operazioni di PPP, contribuendo a ridurre i tempi del *financial closing* e a contenere i costi di consulenza in tutte le fasi di durata del contratto<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> DPR 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. 163/2006.

<sup>18</sup> A tale proposito si ricorda il citato documento EPEC-UTFP "Una Guida al PPP. Manuale di Buone Prassi" ([www.utfp.it](http://www.utfp.it)).

---

<sup>19</sup> Alcune *best practice* in tal senso sono state individuate nel Regno Unito e in Germania. Per promuovere il ricorso al PPP il Governo britannico ha diffuso circolari dettagliate - seppure non vincolanti - recanti *best practice*, clausole contrattuali e linee guida (note pratiche, raccomandazioni). Inoltre, per ridurre gli oneri di preparazione delle gare e per conseguire valide economie di scala, è stata avviata una forte standardizzazione dei progetti (ad esempio, esiste un modello unico di progetto per la realizzazione di autostrade) e dei contratti. Anche in Germania è stato realizzato un primo tentativo di standardizzazione contrattuale - limitatamente al settore autostradale - a opera di Partnership Germany. Cfr. Cori R., Giorgiantonio C., Paradisi I., Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia, in Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) n.82, dicembre 2010

## 2. LA VALUTAZIONE DELLE OPERE STRATEGICHE DELLA COSIDDETTA LEGGE OBIETTIVO

L'art. 163, commi 2 e 4, del Codice dei contratti pubblici prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti possa avvalersi dell'UTFP nel valutare la possibilità di ricorrere a 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 alle singole opere al fine di verificarne la possibilità di totale autofinanziamento o di contenere il contributo pubblico diretto, anche attraverso il ricorso alle garanzie o a finanziamenti agevolati (della Banca Europea per gli Investimenti, della Cassa Depositi e Prestiti, etc.).

Dei 12 progetti analizzati nel 2010, 5 sono ubicati al Nord, 4 al Centro e 3 nel Mezzogiorno. A livello settoriale, 6 progetti riguardano le strade e autostrade; 3 il trasporto pubblico locale e le metropolitane; 1 ciascuno rispettivamente le ferrovie, i porti e l'idrico. Il costo globale e l'ammontare complessivo di contributi

pubblici assegnati dal CIPE sono rispettivamente pari a 8,2 e 2,3 miliardi di euro (la restante parte del costo essendo coperta con altre risorse pubbliche e fondi privati).


L'elenco dei progetti sottoposti alla valutazione dell'UTFP è riportato nella Tabella 4, con l'indicazione delle forme di copertura, lo stato di avanzamento procedurale e il settore di riferimento.

I progetti che hanno richiesto una minore contribuzione pubblica in termini percentuali sono quelli relativi al settore autostradale. All'opposto, gli investimenti nei settori delle metropolitane, idrico e ferroviario sono finanziati con contributi pubblici superiori al 50 per cento del costo totale, giustificati dal perseguimento di benefici di carattere socio-economico.

Le opere autostradali inserite nel PIS sono pressoché integralmente finanziate da concessionari privati esistenti o in fase di selezione nell'ambito delle citate procedure previste dal legislatore per la realizzazione di opere pubbliche in *project finance*.



**Tabella 4 - Progetti Legge Obiettivo sottoposti alle valutazioni dell'UTFP**

LEGGE OBIETTIVO							
							
	Denominazione	Importo Investimento	Contribuzione CIPE	Capitali Privati	Area Geografica	Stato del Progetto	Settore
1	Collegamento viario tra il Porto di Ancona e la grande Viabilità	479.500.000	0	479.500.000	Centro	Progetto preliminare approvato dal CIPE	Strade e autostrade
2	SS 372 Telesina: collegamento Caianello - Benevento	589.083.951	200.000.000	389.083.951	Sud	Progetto preliminare da sottoporre al CIPE	Strade e autostrade
3	Collegamento autostradale Campogalliano - Sassuolo	650.000.000	234.606.000	415.394.000	Nord	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Strade e autostrade
4	Collegamento autostradale Bre.Be.Mi	1.611.000.000	0	1.611.000.000	Nord	Atto aggiuntivo I approvato dal CIPE	Strade e autostrade
5	Corridoio Intermodale Roma - Latina, Cisterna - Valmontone e collegamento A12	2.728.654.822	983.200.000	1.745.454.822	Centro	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Strade e autostrade
6	A12 Rosignano - Civitavecchia: 1°lotto viabilità secondaria	52.000.000	0	52.000.000	Centro	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Strade e autostrade
7	Prolungamento Metro Milano M2: Cologno Nord - Vimercate	434.204.190	285.997.192	148.206.998	Nord	Progetto preliminare da sottoporre al CIPE	Metropolitane
8	Prolungamento Metro Milano M3: S.Donato - Paullo	682.471.742	449.995.814	232.475.928	Nord	Progetto preliminare da sottoporre al CIPE	Metropolitane
9	Metropolitana di Roma linea C: tratta T3 San Giovanni - Fori Imperiali	792.000.559	84.222.282	707.778.277	Centro	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Metropolitane
10	Ferrovie del Sud-Est: sistemi a valenza ambientale atti a ridurre l'inquinamento acustico lungo linea Bari - Taranto	7.000.000	7.000.000	0	Sud	Progetto definitivo approvato dal CIPE	Ferrovie
11	Hub Portuale di Trieste	132.433.000	82.925.000	49.508.000	Nord	Progetto definitivo da sottoporre al CIPE	Porti e Interporti
12	Acquedotto del Serino	44.460.000	20.000.000	24.460.000	Sud	Progetto preliminare da sottoporre al CIPE	Idrico
		8.202.808.264	2.347.946.287	5.854.861.977			

L'attivazione delle risorse relative a nuove opere finanziate da concessionari esistenti (A12 Rosignano - Civitavecchia) è finalmente possibile grazie alla avvenuta conclusione del lungo *iter* di approvazione delle 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.

Per quanto riguarda, invece, le nuove opere autostradali da realizzare con la procedura

del promotore (Benevento - Caianello, Porto di Ancona, Ragusa Catania) o su proposta pubblica (Campogalliano - Sassuolo e Roma - Latina-Cisterna - Valmontone), la procedura di approvazione prevede l'esame preliminare del CIPE sullo schema di convenzione da porre, unitamente al progetto preliminare o definitivo e al piano economico finanziario, a base della gara per l'aggiudicazione della concessione di costruzione e gestione delle stesse opere; in tale contesto, le prescrizioni del CIPE mirano ad adeguare gli schemi di convenzione ai recenti orientamenti finalizzati alla tutela della finanza pubblica, anche ai fini di un'ovvia esigenza di uniformità con il quadro regolatorio applicato ai concessionari esistenti, nonché per accelerare l'*iter* procedurale di approvazione della convenzione a valle della gara.

In via preliminare, va osservato che l'assenza di linee guida sulle modalità di predisposizione della contabilità regolatoria da parte dei concessionari autostradali, ha reso difficile la standardizzazione del Piano Economico Finanziario (PEF), con particolare riferimento agli elementi riferiti ai costi ammissibili ai fini tariffari, che sono stati predisposti dai vari concessionari. Dopo ripetuti solleciti del CIPE, contenuti nei pareri rilasciati in occasione della sottoscrizione delle convenzioni uniche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha recentemente trasmesso le linee guida sulla contabilità regolatoria elaborate

dall'ANAS per il previsto parere del Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) operante presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dall'esame dei piani economico finanziari allegati ai predetti schemi di convenzione è comunque emerso un livello di rendimento a favore degli azionisti delle società concessionarie esistenti, compreso tra il 9 e il 10 per cento, inferiore rispetto a quello offerto dai piani finanziari posti a base di gara delle nuove concessioni, che, pure, risentono dalla maggiore incertezza sui futuri flussi di traffico.

A fronte dei nuovi cospicui investimenti previsti da alcuni concessionari, essenzialmente riferiti a nuove tratte autostradali, si è reso necessario prevedere negli schemi convenzionali un valore di subentro al termine della concessione per garantire al concessionario uscente un indennizzo pari al valore dei costi di investimento effettuati e non ancora ammortizzati. In assenza di tale indennizzo, l'equilibrio del piano economico finanziario risulterebbe difficilmente praticabile, in quanto comporterebbe tariffe elevate e non socialmente sostenibili (ove si riconoscessero in tariffa ammortamenti finanziari accelerati), ovvero si sostanzierebbe in una situazione di non

contendibilità prolungata del settore (ove si allungasse la durata della concessione).

Tuttavia, un valore di subentro rilevante, in molti casi superiore a 1 miliardo di euro, rappresenta pur sempre un potenziale onere differito a carico dell'erario, nel caso in cui tale importo non venga corrisposto dal nuovo concessionario subentrante. In sede di esame degli schemi convenzionali il CIPE, preso atto del *trade off* tra la salvaguardia dei conti pubblici e la certezza dei piani finanziari che prevedono un elevato valore di subentro, ha invitato il concedente e i concessionari a porre maggiore attenzione ai costi complessivi dei progetti (A12 Rosignano – Civitavecchia, 1° lotto Rosignano San Pietro in Palazzi e viabilità secondaria) e a fare ricorso a strumenti come il FGOP, che prevedono garanzie sulla restituzione del valore di subentro a favore dei concessionari e, di conseguenza, riducono il costo dell'indebitamento con benefici in termini di minori tariffe (BreBeMi e Brescia Padova).

Nel parere reso sul progetto definitivo della viabilità secondaria del 1° lotto Rosignano - San Pietro in Palazzi della A12 Rosignano – Civitavecchia, l'Unità ha, in particolare, osservato che al fine di poter imputare correttamente la componente K dell'incremento tariffario, era necessario acquisire il PEF analitico dell'intero tracciato che prevede un valore di subentro pressochè nullo. In relazione alla BreBeMi,

l'Unità ha evidenziato che l'eventuale mancata prestazione della garanzia da parte del FGOP comporterebbe l'attivazione della procedura di riequilibrio, che deve lasciare inalterati i livelli tariffari, il valore di subentro e il costo complessivo del debito, ovvero l'attestazione circa il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione ai sensi e per gli effetti dell'art. 143 del Codice dei contratti pubblici (cfr. delibera CIPE 72/2010). L'attestazione richiesta è stata sottoscritta il 1° ottobre 2010 al fine di mantenere il valore dell'infrastruttura inalterato anche in assenza di FGOP e al contempo assicurare l'equilibrio economico finanziario della concessione. Dal punto di vista finanziario, al fine di assicurare l'invarianza dei livelli tariffari e del valore di subentro, si è previsto:

- ✓ l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti attraverso un finanziamento diretto;
- ✓ i ricavi aggiuntivi da pedaggio derivanti dall'apertura della terza corsia (Ospitaletto-Montichiari e Treviglio Est – Caravaggio).

Nei primi mesi del 2011, Concedente e Concessionario hanno provveduto a redigere il nuovo PEF da allegare a un secondo atto aggiuntivo alla Convenzione BreBeMi attualmente in fase di approvazione.

In qualche caso, come per la Pedemontana Lombarda, è stato previsto un meccanismo

in base al quale il concessionario uscente si obbliga a proseguire nella concessione fino al completo ammortamento dell'investimento, qualora non si trovi un nuovo concessionario all'esito della gara per il riaffidamento della concessione.

L'esigenza di contenere i costi, strategica anche al fine di ridurre il consumo del territorio, va ovviamente perseguita in primo luogo attraverso l'applicazione rigorosa dei tetti alle compensazioni delle amministrazioni locali e dei Ministeri preposti alla tutela dei beni ambientali e artistici. A riguardo occorre ricordare il decreto legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 5 maggio 2011 che, nell'ambito delle modifiche al Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) prevede "...i limiti di spesa non superiore al 2 per cento dell'intero costo dell'opera per le eventuali opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale strettamente correlate alla funzionalità dell'opera. Nella percentuale indicata devono rientrare anche gli oneri di mitigazione d'impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura di VIA, fatte salve le eventuali ulteriori misure da adottare nel rispetto di specifici obblighi comunitari". L'obiettivo del legislatore, con queste modifiche, è cercare di contenere l'incremento dei costi delle opere, dovuti all'impatto delle opere compensative richieste dagli enti locali per il passaggio dell'opera nel territorio.

Per quanto attiene ai progetti relativi al trasporto pubblico locale e metropolitano (*i.e.* TPL), come già rilevato nelle Relazioni del 2008 e del 2009, il basso livello tariffario non consente di coinvolgere capitali privati in percentuali significative rispetto al fabbisogno finanziario per investimenti. La scelta delle amministrazioni locali di contenere gli incrementi tariffari per limitare l'impatto sulla collettività ha, quindi, come diretta conseguenza un intenso utilizzo di fondi pubblici. Pertanto, nei pareri resi, l'Unità ha sottolineato la necessità di prevedere aumenti delle tariffe sufficienti a generare un incremento più che proporzionale dei livelli di *cash flow* e attirare maggiori capitali privati.

Altro tema rilevato nel settore TPL è quello relativo alla ripartizione dei rischi tra parte pubblica e parte privata. L'Unità ha evidenziato la necessità di monitorare (Metropolitana Linea C) la natura degli extra-costi, al fine di evitare che porzioni di rischio siano scaricati sulla parte pubblica. Infatti, a puro titolo esemplificativo, se i rincari fossero causati da errori di progettazione, la relativa copertura dovrebbe essere a carico della parte privata.

Tra le attività dell'UTFP sui progetti di Legge Obiettivo va, infine, segnalata la progettazione di un'attività di monitoraggio delle operazioni di PPP sulle opere rientranti nel perimetro del Piano delle infrastrutture strategiche, distinguendo tra

gli affidamenti di concessioni relative a infrastrutture ai sensi dell'art. 174 del Codice dei contratti pubblici e quelle disciplinate dall'art. 175 che prevede il procedimento del promotore. Tale attività, unitamente ai suggerimenti di *policy* che ne potranno scaturire, sarà portata avanti nel corso del 2011 e se ne darà conto nella Relazione del prossimo anno.

A questo riguardo, con riferimento alla procedura con il promotore, ex art. 175 del Codice, l'UTFP ha rilevato alcune incertezze interpretative che non giovano a rendere stabile il quadro normativo, ostacolandone l'applicazione e il conseguente coinvolgimento dei capitali privati in operazioni d'interesse nazionale.

In particolare, poiché l'art. 175 richiama i procedimenti di aggiudicazione con il promotore disciplinati dall'art. 153 dello stesso Codice per le opere ordinarie – norma che ha subito importanti modifiche ad opera dei decreti correttivi del Codice succedutisi nel tempo - è opportuno garantire un adeguato coordinamento tra i due articoli, con particolare riferimento al fatto che la procedura a fase unica (art. 153, commi 1-14) individua l'aggiudicatario anche sulla base di un progetto preliminare da questi presentato in sede di offerta, mentre l'art. 175, comma 5, prevede che il CIPE approvi il progetto preliminare prima di attivare la gara per l'individuazione del concessionario stesso.

A questo riguardo l'UTFP ha contribuito, in ragione della novità e complessità delle questioni, a redigere con l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) il documento base di consultazione pubblica "Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale"<sup>20</sup>. L'audizione è stata tenuta il 26 gennaio 2011 presso la sede dell'AVCP e ha visto la partecipazione di MEF, MIT, Anci, Upi, Bei, Abi, Agi, Aiscat, Ance, Ancpl, Assilea, Igi, Oice, Anas, Cddpp, Finlombarda e Ilspa; è in corso di redazione, da parte dell'AVCP con la collaborazione dell'UTFP, la determina per le soluzioni interpretative e/o la segnalazione ai rami del Parlamento per le proposte di modifica legislativa alle questioni poste.

---

<sup>20</sup> Il documento di consultazione è disponibile sul sito dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ([www.avcp.it](http://www.avcp.it)).

### 3. L'ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

#### 3.1 Le iniziative oggetto di assistenza

Nel corso del 2010 l'Unità ha fornito assistenza a 72 pubbliche amministrazioni in merito a 80 progetti, circa l'11 per cento in più rispetto all'anno precedente, per lo più Comuni che, anche al fine di superare i vincoli dal Patto di stabilità interno, hanno avviato iniziative di PPP per il finanziamento di nuove infrastrutture (Tabella 5).

Oltre ai Comuni (53 operazioni), le amministrazioni che hanno beneficiato

dell'assistenza dell'UTFP sono state le amministrazioni centrali, le Regioni, le Province e le aziende sanitarie locali. Nell'ambito delle amministrazioni comunali, il maggior numero di richieste di assistenza proviene da amministrazioni tra 5 e 50 mila abitanti (56 per cento), ossia quelle meno provviste al proprio interno sia di professionalità in grado di curare l'avvio di operazioni di PPP, sia di risorse finanziarie per reclutare consulenti privati con adeguate competenze specialistiche.

**Tabella 5 - Iniziative oggetto dell'attività di assistenza dell'UTFP nel 2010**

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	INTRA-SETTORE	ente	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Investimento
1	Valle d'Aosta	Regione Valle d'Aosta	Energia & Ambiente	rifiuti	Regione	Nuovo sistema di trattamento dei rifiuti	Programmazione intervento	78.000.000
2	Piemonte	Comune di Venaria Reale (Torino)	Strutture ricettive	--	Comune	Realizzazione di un' area attrezzata ed integrata per camper	Programmazione intervento	710.000
3	Piemonte	CAP - Concessionaria Autostradale Piemontese	Trasporti & Viabilità	strade & autostrade	Altri Enti	Pedemontana Piemontese	Valutazione proposta	660.000.000
4	Piemonte	Città di Santena (Torino)	Strutture Cimiteriali	--	Comune	Ampliamento Cimitero	Programmazione intervento	2.420.000
5	Piemonte	Comune di Novara	Parcheggi	--	Comune	Parcheggio sotterraneo L.go Bellini	Esecuzione contratto	10.500.000
6	Liguria	Autorità Portuale di Genova	Porti & Logistica	porti	Autorità Portuale	Darsena nautica del porto e Terminal dedicato alle Autostrade del Mare	Esecuzione contratto	47.000.000
7	Lombardia	Comune di Carpenedolo (Brescia)	Energia & Ambiente	gas	Comune	Realizzazione di un impianto di Biogas	Programmazione intervento	n.d.
8	Lombardia	Comune di Azzano San Paolo (Bergamo)	Impianti sportivi	--	Comune	Realizzazione di un centro sportivo	Programmazione intervento	600.000
9	Lombardia	Comune di Villa Cortese (Milano)	Edilizia Scolastica	scuole	Comune	Scuola Elementare	Programmazione intervento	5.000.000
10	Lombardia	Comune di Oliveto Lario (Lecco)	Parcheggi	--	Comune	Costruzione box interrati	Programmazione intervento	n.d.
11	Lombardia	Comune di Rescaldina (Milano)	Strutture Cimiteriali	--	Comune	Costruzione colombari	Programmazione intervento	475.000
12	Lombardia	Comune di Rescaldina (Milano)	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Ristrutturazione edificio per attività istituzionali	Programmazione intervento	2.500.000
13	Lombardia	Comune di Corbetta (Milano)	Strutture ricettive	RSA	Comune	Nuova R.S.A.	Programmazione intervento	9.500.000

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Area Geografica	Investimento
14	Lombardia	Comune di Vimodrone (Milano)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Parere su contratto di locazione finanziaria	Programmazione intervento	NORD	n.d.
15	Lombardia	Comune di Vimodrone (Milano)	Strutture ricettive	--	Comune	Costruzione e gestione di un centro sportivo polifunzionale	Programmazione intervento	NORD	7.500.000
16	Veneto	Azienda ULSS n.9 Treviso	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	Realizzazione della Cittadella Sanitaria	Programmazione intervento	NORD	224.000.000
17	Veneto	Comune di Ceggia (Treviso)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Comune	Campo fotovoltaico	Programmazione intervento	NORD	36.500.000
18	Veneto	Provincia di Verona	Trasporti & Viabilità	strade & autostrade	Provincia	Realizzazione strada "Mediana" di collegamento caselli autostradali	Programmazione intervento	NORD	400.000.000
19	Veneto	Comune di Saccolongo (Padova)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Progetto cablatura fibra ottica 24 comuni	Programmazione intervento	NORD	8.000.000
20	Friuli Venezia Giulia	Comune di Gonars (Udine)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	P.F. per: la realizzazione di una struttura polivalente sociale e per risparmio energetico	Programmazione intervento	NORD	n.d.
21	Friuli Venezia Giulia	Comune di Grado (Gorizia)	Strutture ricettive	--	Comune	PF per la riqualificazione polo termale	Programmazione intervento	NORD	100.000.000
22	Friuli Venezia Giulia	Ezitt (Ente Zona Industriale di Trieste)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	Acquisizione e riqualificazione dell'ex cotonificio Olcese a Trieste	Programmazione intervento	NORD	40.000.000
23	Emilia Romagna	Università di Bologna - Azienda Ospedaliera	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	Progetto di realizzazione della centrale termica e tecnologica ospedale "S. Orsola - Malpighi"	Programmazione intervento	NORD	36.500.000
24	Emilia Romagna	Comune di Bertinoro (Forlì-Cesena)	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Riqualificazione urbana	Valutazione proposta	NORD	16.000.000
25	Emilia Romagna	Comune di Imola (Bologna)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Comune	Tetti fotovoltaici	Programmazione intervento	NORD	n.d.
26	Emilia Romagna	Comune di Modena	Edilizia Scolastica	Università & Ricerca	Comune	PPP per la realizzazione di un campus universitario	Programmazione intervento	NORD	9.333.000
27	Toscana	Città di Piombino (Livorno)	Porti & Logistica	porti	Comune	Realizzazione e gestione del polo integrato della nautica a Piombino	Programmazione intervento	CENTRO	224.000.000
28	Toscana	Comune di Barga (Lucca)	Edilizia Scolastica	scuola	Comune	Polo scolastico composto da scuola materna ed elementare	Programmazione intervento	CENTRO	5.360.000
29	Toscana	Comune di Arezzo	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Procedure di leasing finanziario	Programmazione intervento	CENTRO	1.030.000
30	Toscana	USL 11 Empoli	Edilizia Sanitaria	ospedali	ASL	Ristrutturazione ospedale S. Giuseppe di Empoli	Programmazione intervento	CENTRO	33.400.000
31	Toscana	Comune di Altopascio (Lucca)	Impianti Sportivi	--	Comune	Realizzazione di un centro sportivo natatorio	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
32	Umbria	Comune di Montefalco (Perugia)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Comune	PPP per un impianto di Biomasse di origine agricola	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
33	Marche	Comune di Fabriano (Ancona)	Edilizia Sanitaria	RSA	Comune	Nuova residenza sanitaria per anziani e nuova casa di riposo	Programmazione intervento	CENTRO	7.200.000
34	Marche	Comune di Fabriano (Ancona)	Impianti Sportivi	--	Comune	Ristrutturazione e gestione campi da tennis	Programmazione intervento	CENTRO	100.000
35	Marche	Comune di Ancona	Parcheeggi	--	Comune	Realizzazione di un parcheggio e di centro commerciale - riqualificazione Piazza d'Armi	Programmazione intervento	CENTRO	41.300.000
36	Lazio	Comune di Latina	Porti & Logistica	porti	Comune	Realizzazione della darsena di Rio Martino	Programmazione intervento	CENTRO	4.800.000
37	Lazio	Comune di Latina	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Realizzazione di un intervento di riqualificazione urbana nell'ambito del mercato Coperto	Programmazione intervento	CENTRO	9.149.000
38	Lazio	Provincia di Roma	Trasporti & Viabilità	trasporto pubblico locale	Provincia	Realizzazione di un corridoio della mobilità Pantano-Zagarolo-Palestina	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
39	Lazio	Comune di Cassino (Frosinone)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Realizzazione e gestione di un tribunale in P.F.	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
40	Lazio	Comune di Settefrati (Frosinone)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Comune	PF per la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
41	Lazio	Comune di Roma	Parcheeggi	--	Comune	Parcheeggio e sottopasso Ara Pacis	Programmazione intervento	CENTRO	24.000.000

n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	erite	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Area Geografica	Investimento
42	Lazio	Comune di Roma	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Piano investimenti 2010-2012	Programmazione intervento	CENTRO	400.000.000
43	Lazio	Comune di Roma	Edilizia Sociale & Pubblica	mercati & commercio	Comune	PF per la realizzazione e gestione di mercati	Pubblicazione bando	CENTRO	n.d.
44	Lazio	Comune di Pontecorvo (Frosinone)	Impianti Sportivi	--	Comune	Ristrutturazione Ampliamento e gestione della piscina comunale	Programmazione intervento	CENTRO	2.000.000
45	Abruzzo	Comune di Castelfrentano (Chieti)	Impianti Sportivi	--	Comune	P.F. per la costruzione e gestione di impianti sportivi	Programmazione intervento	CENTRO	n.d.
46	Abruzzo	Comune di Pescara	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Comune	Installazione di impianti fotovoltaici su edifici comunali	Programmazione intervento	CENTRO	2.300.000
47	Abruzzo	Provincia & CCIAA Chieti - Università Studi L'Anuila	Edilizia Sociale & Pubblica	mercati & commercio	Comune	Realizzazione programma Automotive e Progetto Campus Innovazione Abruzzo	Programmazione intervento	CENTRO	75.000.000
48	Molise	Comune di Isernia	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Assistenza per attivazione di PPP vari	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
49	Campania	Regione Campania	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Nuovo Ospedale della zona orientale di Napoli	Esecuzione contratto	SUD E ISOLE	187.000.000
50	Campania	Comune di Calvi Risolta (Caserta)	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	Riqualificazione accessibilità area monumentale "Antica Cales"	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
51	Campania	Comune di Arzano (Napoli)	Impianti Sportivi	--	Comune	Parchi a tema e impianti sportivi	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	20.000.000
52	Puglia	Città di FrancaVilla Fontana (Brindisi)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Varie	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
53	Puglia	Regione Puglia	Edilizia Sociale & Pubblica	uffici pubblici	Regione	Realizzazione nuova sede Uffici regionali della Provincia di Taranto	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	7.500.000
54	Puglia	Regione Puglia	Edilizia Sanitaria	ospedali	Regione	Verifica deliberazione giunta regionale - Linee guida PPP servizio sanitario	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
55	Puglia	Comune di Manfredonia (Foggia)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Aree attrezzate per cani	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	2.000.000
56	Puglia	Comune di Taranto	Edilizia Sociale & Pubblica	uffici pubblici	Comune	Restauro, recupero e adeguamento funzionale e tecnologico del Palazzo degli Uffici	Valutazione proposta	SUD E ISOLE	33.000.000
57	Basilicata	Ministero dell'Ambiente	Energia & Ambiente	idrico	Amm. Centrali	Opere settore idrico (Regione Sardegna)	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	3.306.240
58	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Parcheggi	--	Comune	PPP per la realizzazione di un parcheggio	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	4.500.000
59	Calabria	Comune di Lamezia Terme (Catanzaro)	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Comune	Specifici progetti in PF	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
60	Calabria	ASI Catanzaro	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Porto di Lamezia Terme	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
61	Calabria	Camera di commercio di Vibo Valentia	Porti & Logistica	porti	Altri Enti	Porto di Vibo marina	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	100.000.000
62	Sicilia	Regione Sicilia - Assessorato ai Beni Culturali	Beni Culturali	--	Regione	bando tipo per la gestione dei siti archeologici/architettonici/culturali in Sicilia	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
63	Sicilia	Comune di Santo Stefano di Camastra (Messina)	Porti & Logistica	porti	Comune	Porto Turistico	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
64	Sicilia	Comune di Palermo	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Comune	recupero edilizio Chiesa	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
65	Sicilia	Provincia Regionale di Messina	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Provincia	Riqualificazione immobili	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
66	Sicilia	Comune di Maniace (Catania)	Strutture Cimiteriali	--	Comune	Cimitero comunale	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
67	Sicilia	Comune di Lampedusa (Agrigento)	Energia & Ambiente	energia	Comune	Progetto per l'autosufficienza ambientale dell'isola (dissalatore, depuratore, smaltimento rifiuti)	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.
68	Sicilia	Comune di Campobello di Mazara (Trapani)	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Comune	Impianto energetico da rifiuti discarica	Pubblicazione bando	SUD E ISOLE	n.d.
69	Sicilia	Comune di Pachino (Siracusa)	Porti & Logistica	porti	Comune	Porto Turistico	Programmazione intervento	SUD E ISOLE	n.d.



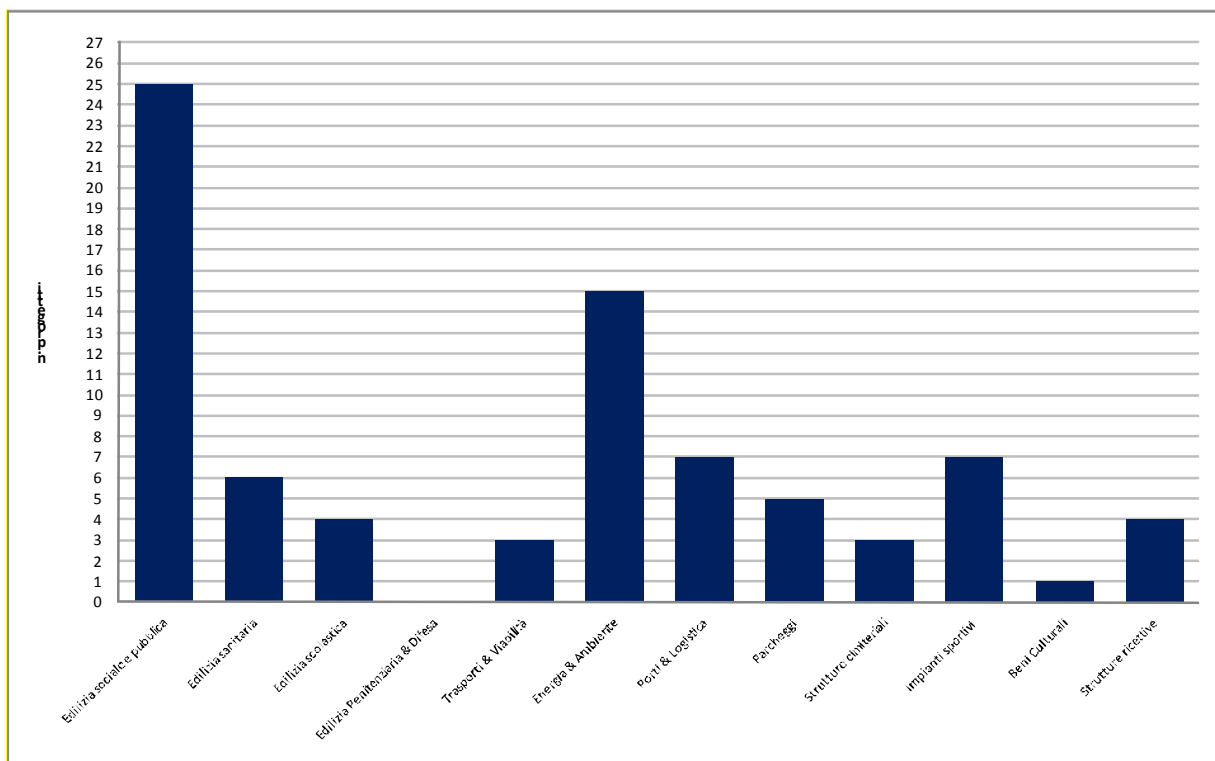
n.	REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	SETTORE	ente	PROGETTO	FASE ASSISTENZA	Investimento
70	Sicilia	Università di Enna	Edilizia Scolastica	università & ricerca	Università	Riqualificazione urbana	Programmazione intervento	n.d.
71	Sardegna	Organismo di Bacino n°37 (Cagliari)	Energia & Ambiente	gas	Altri Enti	Realizzazione e rete gas metano e cavidotto multiservizio	Programmazione intervento	21.900.000
72	Sardegna	Comune di Palau (Olibia Tempio)	Impianti Sportivi	--	Comune	Realizzazione di un polo natatorio	Programmazione intervento	n.d.
73	Sardegna	Ministero dell'Ambiente	Energia & Ambiente	idrico	Amm. Centrali	Opere settore idrico (Regione Sardegna)	Programmazione intervento	7.860.000
74	Varie	ARMA DEI CARABINIERI	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio	Amm. Centrali	Caserme con Impianti Fotovoltaici	Programmazione intervento	17.000.000
75	Varie	Ministero degli Affari Esteri - Al Kuwait Amb.	Edilizia Sociale & Pubblica	uffici pubblici	Amm. Centrali	Costruzione nuova ambascata d'Italia in Kuwait	Programmazione intervento	n.d.
76	Varie	MEF - Gestione e valorizzazione dell'attivo e del patrimonio dello Stato	Edilizia Sociale & Pubblica	riqualificazione urbana	Amm. Centrali	Linee Guida - Modelli di PPP e FP nel social housing	Programmazione intervento	n.d.
77	Varie	Consac	Energia & Ambiente	idrico	Altri Enti	Realizzazione di 4 centrali idroelettriche	Programmazione intervento	1.400.000
78	Varie	INPDAP	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	Realizzazione 4 centri vacanza	Programmazione intervento	29.000.000
79	Varie	Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	Edilizia Sociale & Pubblica	opere pubbliche varie	Altri Enti	P.F. per la realizzazione di progetti	Programmazione intervento	n.d.
80	Varie	Ministero della Difesa	Energia & Ambiente	energia rinnovabile & risparmio energetico	Amm. Centrali	Iniziative per il risparmio energetico del Ministero della Difesa	Programmazione intervento	7.800.000

Il maggior numero di richieste di assistenza proviene dal Lazio, dalla Sicilia e dalla Lombardia, mentre le Regioni del Mezzogiorno coprono circa un terzo delle istanze. Dal punto di vista settoriale (Figura 1), la prevalenza delle iniziative ha riguardato l'edilizia pubblica (sanitaria, scolastica e della riqualificazione urbana), l'energia e l'ambiente (installazione e

gestione di impianti fotovoltaici, di efficientamento e risparmio energetico).

Dal punto di vista del valore dei progetti, la maggioranza delle iniziative oggetto di assistenza presenta un costo compreso tra 4 e 20 milioni di euro, con una tendenza in aumento rispetto all'anno precedente.

**Figura 1 - Ripartizione per settore dei progetti oggetto di assistenza**



### 3.2 Le attività svolte

L'attività di assistenza prestata dall'UTFP è volta alla valutazione degli aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria delle operazioni di PPP. Tale attività è generalmente finalizzata alla formulazione di indicazioni e pareri non vincolanti per l'amministrazione richiedente, basati sulla documentazione di progetto messa a disposizione e sulle indicazioni fornite dalla stessa amministrazione, anche nel corso di incontri presso la sede dell'UTFP.

Nel 2010, l'assistenza dell'UTFP alle amministrazioni si è conclusa con la trasmissione di un parere nel 60 per cento

dei casi; circa il 15 per cento delle richieste di assistenza riguarda progetti ancora in corso di valutazione; nei restanti casi, il rapporto con l'amministrazione richiedente è stato sospeso o interrotto per la mancanza degli elementi sufficienti per l'espressione di un parere.

Alcune amministrazioni, a valle di un primo intervento dell'UTFP e sulla base delle indicazioni ricevute nei pareri precedenti riguardanti il medesimo progetto, hanno reiterato la richiesta di assistenza per impostare correttamente le successive attività procedurali di affidamento dei

contratti: dalla redazione dello studio di fattibilità e del bando di gara, alla valutazione delle proposte/offerte di gara, fino alla negoziazione del contratto o alla revisione di quest'ultimo in corso di durata (in particolare, Arma dei Carabinieri, Ministero della difesa, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e diversi Comuni).

Il 90 per cento delle richieste esaminate dall'UTFP ha riguardato progetti ancora in fase di programmazione (Figura 2),

evidenziando le maggiori necessità di assistenza nella fase di avvio del progetto, dove, molto spesso, la procedura da seguire per l'affidamento non è stata ancora definita. Il restante 10 per cento delle richieste riguarda, invece, problematiche sorte nelle fasi di gara (relativamente alla pubblicazione del bando per il 2,5 per cento e alla valutazione delle offerte/proposte per il 3,8 per cento), ovvero in fase di esecuzione del contratto (3,8 per cento).

**Figura 2 - Ripartizione delle richieste d'assistenza per fase del procedimento**



Con riferimento agli aspetti economico-finanziari:

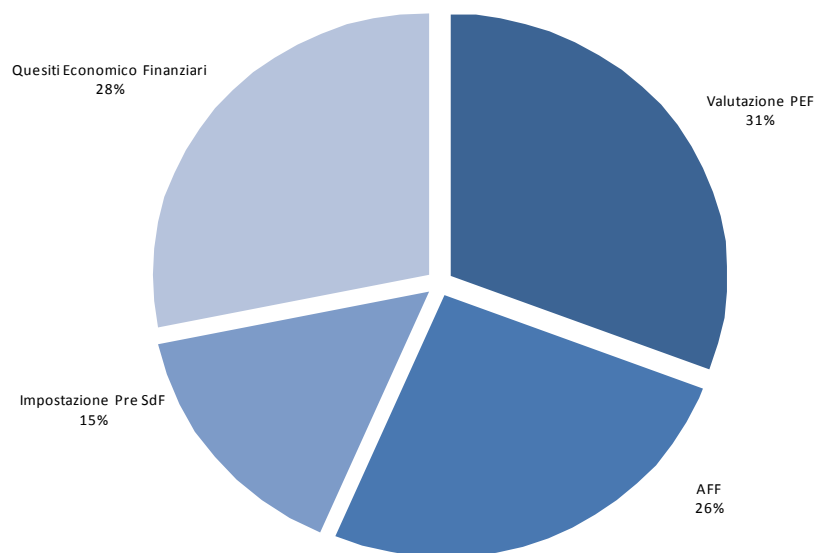
- ✓ nel 26 per cento dei casi esaminati, è stata sviluppata un'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) volta a verificare, sulla base dell'elaborazione di un Piano Economico Finanziario (PEF) e del calcolo dei relativi indici di redditività e

bancabilità, il rispetto delle condizioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria dell'investimento;

- ✓ nel 31 per cento dei casi, la valutazione del PEF trasmesso dalla Pubblica Amministrazione ha inteso verificare, ed eventualmente modificare,

- l'impostazione di calcolo dei relativi indici di redditività e bancabilità;
- ✓ nel 15 per cento, trattandosi di una assistenza in fase di preliminare, è stata verificata la corretta impostazione nella redazione dello studio di fattibilità;
  - ✓ il restante 28 per cento delle assistenze ha riguardato la risposta a quesiti puntuali posti dalle pubbliche amministrazioni.

**Figura 3 – Tipologia di assistenza economico-finanziaria richiesta all'UTFP**



Gli aspetti giuridici analizzati nel corso dell'attività di assistenza riguardano:

- ✓ nel 38 per cento dei casi, questioni di carattere amministrativo-procedurale;
- ✓ nel 16 per cento dei casi, la valutazione della documentazione connessa con le procedure di aggiudicazione (contratto, bando e disciplinare di gara, etc.);
- ✓ nel 25 per cento, trattandosi di una assistenza in fase di preliminare, sono state fornite indicazioni sulla corretta impostazione giuridica delle operazioni e per la redazione dello studio di fattibilità;
- ✓ per il 3 per cento valutazioni su studio di fattibilità;
- ✓ per il 19 per cento risposte a quesiti puntuali su tematiche di varia natura.

### **3.2.1 Assistenza in fase di programmazione degli interventi**

Nel 2010, come detto sopra, le richieste di assistenza ricevute nella fase di programmazione hanno rappresentato il 90 per cento del totale (nel 2009 costituivano, invece, il 72 per cento). Ciò si spiega non soltanto con la maggiore consapevolezza delle amministrazioni che una corretta impostazione del progetto è anche garanzia della buona riuscita dello stesso, ma anche con il crescente utilizzo delle procedure di aggiudicazione del contratto di concessione di lavori pubblici disciplinate dall'art. 153 del Codice dei contratti pubblici (c.d. finanza di progetto) così come modificato dal D.Lgs. 152/2008. Tali procedure prevedono, infatti, che a base di gara sia posto obbligatoriamente uno studio di fattibilità con precise caratteristiche, sulla cui base debbono essere formulate le offerte dei partecipanti alla gara (cfr. Figura 2)<sup>21</sup>.

Le richieste pervenute nella fase antecedente l'inserimento dell'intervento nel programma triennale riguardano, appunto, le modalità di redazione dello studio di fattibilità e, una volta redatto, le modifiche necessarie al fine di poterlo porre a base di gara ai sensi dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici.

L'assistenza riguarda l'analisi di fattibilità economico-finanziaria e la valutazione della

migliore procedura da seguire per l'affidamento dei relativi contratti sulla base delle caratteristiche tecniche e progettuali e delle attività di gestione ipotizzate dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Nonostante si sia rilevata nel corso degli ultimi anni una crescente consapevolezza delle opportunità offerte dalle operazioni di PPP, perdurano difficoltà di carattere generale e specifico nella valutazione delle iniziative da parte delle amministrazioni.

In generale, nella valutazione su:

- ✓ la convenienza economico – finanziaria e sociale della realizzazione di un'opera mediante modelli di PPP;
- ✓ un ottimale impiego di risorse pubbliche (a titolo di contributo a fondo perduto o sotto forma di garanzia del committente pubblico) nell'ambito di contratti di PPP (in particolare concessioni di lavori pubblici);
- ✓ la capacità di predefinire un adeguato regolamento contrattuale delle operazioni di PPP.

Tra le problematiche più specifiche:

#### 1) Contabilizzazione nel bilancio pubblico delle operazioni di PPP

Molte amministrazioni esplorano la possibilità di avviare un'operazione di PPP con la finalità precipua di porre fuori bilancio il relativo *asset* al fine di non

---

<sup>21</sup> Cfr. in proposito la determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture n. 1 del 2009..

incrementare il proprio debito. Tuttavia, soprattutto in una fase molto preliminare di sviluppo del progetto, non è facile definire la ripartizione ottimale dei rischi tra *partner* privato e *partner* pubblico.

2) Problematiche relative all'utilizzo del contratto di locazione finanziaria di opere pubbliche

i) Dubbi di compatibilità con il regime giuridico di beni pubblici appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile delle amministrazioni aggiudicatrici. Tale contratto comporta infatti la titolarità del diritto di proprietà dell'opera da costruire in capo al privato finanziatore fino al pagamento della rata finale di *leasing*, con cui la Pubblica Amministrazione, in qualità di *lessee*, acquista tale diritto (nell'interpretazione data da alcune pronunce della Corte dei Conti la proprietà privata di beni appartenenti alle sopra citate categorie non sarebbe ipotizzabile);

ii) difficoltà nell'individuazione delle condizioni che consentono di classificare gli immobili oggetto di locazione finanziaria fuori dal bilancio pubblico ai sensi del Manuale sul *deficit* e sul debito pubblico.

3) Cessione di diritti edificatori in qualità di prezzo nell'ambito delle concessioni di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 143, comma 4 del Codice dei contratti pubblici

Nonostante l'esiguità delle richieste di assistenza afferenti questo specifico tema,

esso rientra nel più vasto ambito del mercato dei diritti edificatori, quale prassi degli Enti locali di estrema attualità, soprattutto in considerazione delle carenti liquidità a disposizione di questi ultimi. In proposito, le questioni che ancora non hanno trovato pacifica soluzione riguardano: i) l'ammissibilità di tale prassi dal punto di vista giuridico, in assenza di normativa regionale *ad hoc*; ii) la quantificazione dei diritti ceduti ai fini della corretta individuazione del contributo pubblico necessario per ciascuna peculiare iniziativa.

Dal punto di vista giuridico sono emerse, inoltre, nel corso del 2010, le questioni concernenti:

- ✓ l'individuazione della normativa applicabile alle procedure di aggiudicazione ancora non definite all'atto di entrata in vigore delle diverse novelle del Codice dei contratti pubblici (con riferimento sia all'ultimo D.Lgs. 152/2008 che la precedente D.Lgs. 113/2007);
- ✓ l'individuazione delle procedure di aggiudicazione applicabili per l'affidamento di contratti aventi ad oggetto i servizi pubblici locali di rilevanza economica ai sensi dell'art. 23-bis del decreto legge 112/2008, convertito in legge 133/2008 e ss. mm. ii.

### 3.2.2 Assistenza in fase di gara

Nella fase prodromica alla pubblicazione del bando di gara per l'affidamento di contratti di PPP, l'UTFP ha fornito assistenza per la corretta e completa redazione dei documenti di gara, soprattutto dando supporto nell'interpretazione delle norme di legge che regolano le complesse procedure di aggiudicazione di tali contratti e al fine di individuare con precisione gli elementi quantitativi di valutazione delle offerte da indicare nei bandi e nei disciplinari di gara.

Nella fase successiva, di valutazione delle offerte, l'UTFP ha supportato le amministrazioni nella predisposizione degli strumenti metodologici per la verifica tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte/offerte ricevute. Particolare attenzione è stata rivolta alla valutazione del PEF con

l'obiettivo di i) effettuare una *due diligence* finanziaria sui parametri utilizzati nei PEF, ii) verificare l'equilibrio economico finanziario e iii) valutare la congruità del contributo pubblico eventualmente previsto. Tale attività ha reso possibile proporre, in alcuni casi, una riduzione del contributo pubblico ovvero di altro tipo di costi a carico della Pubblica Amministrazione (anche sotto forma di riduzione del periodo di concessione), con notevoli vantaggi sulla gestione delle risorse pubbliche (alcuni esempi: il progetto dell'Arma dei Carabinieri relativo all'installazione di impianti fotovoltaici su edifici adibiti a caserma, il progetto del Ministero della difesa relativo a un impianto di cogenerazione, cfr. Tabella 5, progetti nn. 74 e 80, nonché il progetto del Comune di Roma relativo al parcheggio e sottopasso dell'Ara Pacis; cfr. Tabella 5, progetto n. 41).

### 3.2.3 Assistenza in fase di esecuzione dei contratti

L'assistenza prestata in questa fase è finalizzata 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 all'interno di esso (ad es. con riferimento alle forme di garanzia prestate dal *partner* pubblico);

- ✓ eventi sopravvenuti non prefigurati al momento della stipula del contratto che rivelano l'inadeguatezza e l'estrema genericità delle previsioni in esso contenute in ordine alla ripartizione dei rischi tra le parti e ai casi e alle

modalità di riequilibrio del piano economico finanziario, ai sensi dell'art. 143, comma 8 del Codice dei contratti pubblici (ad esempio in caso di varianti

progettuali impreviste che generano sovracosti nella fase di costruzione, mancato rispetto del cronoprogramma per motivi attribuibili alla PA).

#### 4. IL TRATTAMENTO DELLE OPERAZIONI DI PPP NEI CONTI ECONOMICI NAZIONALI

Nel 2010, è proseguita la collaborazione tra l'Unità, l'ISTAT e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'implementazione di un sistema informativo sulle operazioni di PPP – comunicate all'UTFP ai sensi dell'art. 44, comma 1 bis del decreto legge 248/2007, modificato dall'art. 14 della legge 196/2009 - finalizzato alla acquisizione e alla archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle amministrazioni pubbliche in materia di partenariato pubblico-privato (contratti, allegati tecnici ai contratti, capitolati, piani economico-finanziari).

In particolare, come previsto nel Programma Statistico Nazionale 2010 (PSN), è pressoché conclusa la fase progettuale per la realizzazione di un questionario di rilevazione delle operazioni di partenariato, secondo la tecnica *Computer-Assisted Web Interview* (CAWI)<sup>22</sup>, con un *test* (collaudo) del

questionario, che coinvolgerà un campione ragionato di amministrazioni e che sarà propedeutico all'avvio della rilevazione come stabilito nel PSN 2011-2013.

Nelle more della realizzazione del sistema informativo, nel 2010 l'UTFP ha ricevuto comunicazioni relative a 25 operazioni aggiudicate nel 2008 e nel 2009<sup>23</sup> (Tabella 5). Le comunicazioni comprendono una scheda sintetica riassuntiva delle principali informazioni sul progetto, il contratto di concessione di costruzione e gestione e gli eventuali atti aggiuntivi, il piano finanziario allegato al contratto, nonché i capitolati prestazionali.

---

<sup>22</sup> La tecnica CAWI è un sistema computerizzato di rilevazione che prevede l'invio di una *e-mail* a tutte le unità statistiche campionate contenente l'invito a partecipare al sondaggio ed il sito dove

---

risiede fisicamente il questionario da compilare. L'intervistato si collega quindi al sito indicato, compila autonomamente il questionario attraverso un *form* che viene automaticamente memorizzato nel *database*.

<sup>23</sup> Il dato delle operazioni comunicate all'UTFP nel 2009, pari a 60 operazioni, era riferito alle operazioni aggiudicate tra il 2000 e il 2008.



**Tabella 6 – Operazioni di PPP comunicate dalle Amministrazioni  
al 31 dicembre 2010<sup>24</sup>**

	<b>ENTI/Amministrazioni</b>	<b>Progetto</b>	<b>Costo di Investimento €mln.</b>
<b>1</b>	ABIEMMEDUE S.p.A. (Società Provincia di Bergamo)	Parcheggi pubblici per il nuovo Ospedale di Bergamo	14,94
<b>2</b>	Azienda USL11 Empoli	Completamento nuovo presidio ospedaliero "San Giuseppe" di Empoli- Ristrutturazione di due edifici esistenti	33,50
<b>3</b>	Azienda ospedaliera di Desio e Vimercate (MI)	Nuovo complesso ospedaliero di Vimercate	154,00
<b>4</b>	S.S.R. Emilia Romagna_ Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena	Nucleo di servizi commerciali presso l'ospedale di Carpi (MO)	0,95
<b>5</b>	Azienda Sanitaria Locale NO (Novara)	Ristrutturazione Dipartimento Patologia clinica Presidio ospedaliero di Borgomanero + parcheggio	6,55
<b>6</b>	Azienda Sanitaria Locale NO (Novara)	Ristrutturazione ex ospedale psichiatrico di Novara e realizzazione Centro Integrato Servizi Sanitari Territoriali	24,00
<b>7</b>	Spedali Civili di Brescia Azienda Ospedaliera	Costruzione dell'ospedale "Spedali Civili" di Brescia con ampliamento padiglioni	38,00
<b>8</b>	Azienda Ospedaliero-Universitaria Ospedali Riuniti di Trieste	Concessione per la progettazione, realizzazione e gestione di un parcheggio a servizio dell'Ospedale Maggiore di Trieste	6,76
<b>9</b>	S.S.R. Emilia Romagna - A.U.S.L.di Forlì	Progettazione, realizzazione e gestione sede direzionale e servizi dell'Azienda USL Forlì	48,00
<b>10</b>	Comune di Saint Vincent	Riqualificazione e ristrutturazione complesso termale	13,31
<b>11</b>	Regione Basilicata	Ospedale Unico di Lagonegro	67,81
<b>12</b>	AO Niguarda Ca' Granda	Costruzione e gestione del presidio ospedaliero	220,00

<sup>24</sup> Il costo di investimento indicato nella Tabella corrisponde all'importo comunicato dalle Amministrazioni aggiudicatrici nella scheda sintetica del progetto allegata alla Circolare.

	ENTI/Amministrazioni	Progetto	Costo di Investimento €/mln.
13	A.O. Sant'Anna di Como (Infrastrutture Lombarde S.p.A.)	Ospedale Sant'Anna di Como	165,68
14	A.S.L. 8 Cagliari	Realizzazione, gestione e conduzione del PO Microcitemico, dei nuovi locali per il servizio di radioterapia, ecc	156,00
15	ASL 19 Piemonte	Rete multiservizio per l'ospedale di Asti	11,50
16	A.U.S.L. 3 di Catania	Adeguamento e riqualificazione del complesso immobiliare	2,75
17	A.U.L.S.S. 4 Alto Vicentino	Nuovo Polo Ospedaliero Unico dell'Ulss 4 - Alto Vicentino, Thiene e Schio nel territorio del Comune di Santorso (VI)	145,22
18	Comune di Provaglio di Iseo	Costruzione e gestione di impianto natatorio	5,52
19	Comune di Rivarolo Canavese	Realizzazione e gestione del Polo scolastico-scuola elementare	6,61
20	A.S.L. TO 3 di Collegno (To)	Realizzazione e gestione nuove centrali termiche	n.d.
21	Comune di Latina	Ampliamento cimitero urbano	42,00
22	Azienda Ospedaliera Bolognini Seriate (BG)	Realizzazione nuova centrale tecnologica - opere impiantistiche Ospedale Bolognini di Seriate	3,30
23	Spedali Civili di Brescia Azienda Ospedaliera	Ristrutturazione e riqualificazione del PO Spedali civili di Brescia e gestione pluriennale dei servizi (PF2)	143,00
24	Città di Venezia	Restauro e risanamento ex cinema Rossini	7,60
25	Comune di Casina	Progettazione definitiva ed esecutiva, costruzione e mantenimento in efficienza di 3 impianti fotovoltaici a terra	5,35

L'analisi e la successiva classificazione delle operazioni comunicate dalle Amministrazioni viene svolta da parte dell'ISTAT (con l'eventuale consulenza dell'UTFP su specifiche questioni giuridiche o finanziario - contabili) ai fini degli adempimenti previsti dai regolamenti europei.

Dalle analisi condotte dall'UTFP sui progetti comunicati nel 2009 e nel 2010 è emersa una certa difficoltà nella valutazione effettiva dell'allocazione dei rischi individuati nella decisione di Eurostat, con riferimento, in particolare, ad alcuni aspetti che non erano stati chiaramente analizzati da Eurostat nel Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico (SEC 95). Ad esempio, si è posta la questione di come considerare la presenza di una garanzia pubblica sul finanziamento o gli aspetti finanziari delle clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*), ai fini dell'allocazione del rischio di costruzione.

Tali questioni sono state oggetto di specifico approfondimento da parte di Eurostat. La nuova versione del SEC 95, pubblicata ad ottobre 2010, chiarisce, infatti, alcuni importanti aspetti che influenzano il trattamento contabile delle PPP, in particolare:

- ✓ il finanziamento pubblico;
- ✓ le garanzie pubbliche;
- ✓ l'allocazione degli *asset* a fine contratto e le clausole di fine contratto.

Con riferimento al finanziamento pubblico, il nuovo SEC95 prende in considerazione tutte le forme di contribuzione pubblica (partecipazione all'*equity*, conferimento di capitale di debito o contributi diretti in conto capitale) e stabilisce che quando il costo dell'investimento è prevalentemente coperto dall'amministrazione (con una delle suddette forme) questo indica che il settore pubblico assume la maggior parte dei rischi. Viene, inoltre, precisato che anche l'incremento del livello di finanziamento pubblico in corso d'opera può comportare la riclassificazione *on balance* dell'*asset*.

Rispetto alla presenza di garanzie pubbliche, il nuovo SEC95 chiarisce che le garanzie possono comportare l'iscrizione o la riclassificazione dell'*asset on balance* quando assicurano una integrale copertura del debito o un rendimento certo del capitale investito dal soggetto privato. Anche in questo caso vale il criterio della prevalenza, ovvero, se le garanzie coprono più del 50 per cento del costo dell'opera, essa andrà contabilizzata *on balance*. Eurostat precisa, però, che ai fini di una corretta valutazione dell'allocazione dei rischi, la presenza di garanzie pubbliche e la prevalenza del contributo pubblico (in tutte le sue forme) dovranno essere valutate congiuntamente.

L'allocazione dell'*asset* alla fine del contratto è la terza variabile rilevante nella scelta del trattamento contabile delle PPP. In particolare, essa può costituire un

elemento addizionale nella scelta di contabilizzazione *on balance* dell'infrastruttura nel caso in cui: 1) si concordi un prezzo fisso che l'amministrazione dovrà pagare alla scadenza del contratto e che non rispecchi il valore di mercato dell'asset; 2) sia previsto un prezzo di riscatto più alto del valore economico atteso; 3) sia previsto un

prezzo più basso del valore economico atteso perché l'amministrazione ha già pagato in precedenza per l'acquisizione dell'asset.

Come nella precedente versione, infine, il nuovo SEC95 ha confermato il criterio dei rischi come determinante il trattamento contabile delle operazioni di PPP.

## 5. LA PROMOZIONE DEL PPP E I RAPPORTI CON ALTRI ENTI E ISTITUZIONI

### 5.1 La formazione e la comunicazione

Tra le attività dell'UTFP rientra il compito di diffondere e promuovere lo strumento del PPP, in analogia a simili strutture operanti in altri Stati europei e a livello internazionale (EPEC).

Nel 2010, è proseguito lo sviluppo di moduli formativi *ad hoc* per le pubbliche amministrazioni, principalmente a favore di Regioni e Università<sup>25</sup>; a livello internazionale, nell'ambito di un progetto di cooperazione amministrativa con l'Albania.

Sul fronte della comunicazione, l'UTFP ha partecipato a vari convegni organizzati sui temi del PPP organizzati da BEI, ABI, Ministero degli affari esteri, Federazioni di categoria (Tabella 6) ed è proseguita la collaborazione editoriale con la Direzione

centrale studi e ricerche dell'Automobile Club Italia sui temi del PPP (*Metro Roma linea D, Incentivo UE per il PPP, Criticità del PPP in Italia, PPP nei servizi pubblici locali, Assistenza a 360° sul PPP*).

---

<sup>25</sup> Università Roma Tre – Progetto PORE. Cfr. Relazione UTFP per il 2009.

**Tabella 7 – Partecipazione a convegni e seminari**

Nome convegno/seminario	Oggetto Convegno/Seminario	Oggetto dell'intervento UTFP	Data
<b>ABI - Forum banche e PA 2010</b>	Tavola Rotonda Partenariato Pubblico Privato	Il PPP in Italia: criticità ed effetti della crisi economico-finanziaria	19/02/10
<b>PCM -Conferenza Regioni - UTFP - Itaca</b>	Presentazione Pubblicazione "Finanza di Progetto : temi e prospettive"	Relazioni On. Micciché, De Lise, Giampaolino, Caponigro, Ricci e Clarich	16/03/10
<b>Business International</b>	SERVIZI PUBBLICI LOCALI 2010 Il Regolamento Attuativo dell'art. 23 bis d.l. 112/2008	Il finanziamento delle infrastrutture "di rete" tra capitale pubblico e capitali privati	31/03/10
<b>Coni - Scuola dello sport</b>	Il Project Financing per gli impianti sportivi - Edizione 2010	Il Project Financing: aspetti finanziari	09/04/10
<b>Studio legale Dewey &amp; LeBoeuf - Sinergia formazione</b>	Enti Pubblici Locali: Gli investimenti nel settore fotovoltaico	Il PPP e il PF per lo sviluppo di progetti nel settore Fotovoltaico	12/04/10
<b>Ministero degli Affari Esteri e Ambasciata Italiana Tirana</b>	Conferenza: Corridoio 8 Adriatico-Marnero	Il ruolo del PPP per il finanziamento delle infrastrutture	29-30/04/10
<b>Promem Sud Est Spa</b>	Opere pubbliche e coinvolgimento di capitali privati	PPP e PF : aspetti economico finanziari	06/05/10
<b>Nomisma III Rapporto Finanza Immobiliare</b>	Presentazione del Rapporto 2010	Il project financing e le infrastrutture	15/06/10
<b>DIPE</b>	Contabilità pubblica	L'attività di UTFP su EUROSTAT	15/06/10
<b>BEI-Jessica</b>	Presentazione del programma Jessica alla Regione Sicilia	Il PPP e il PEF: il ruolo della PA	24/06/10
<b>Fondazione RINA</b>	Il PPP e il PF per le infrastrutture	Criticità giuridiche ed economico finanziarie	23/09/10
<b>Business International</b>	Forum Infrastrutture 2010	Moderatore	20/10/10
<b>Smail</b>	La città illuminata : soluzioni sostenibili per l'illuminazione pubblica	Il PPP e il Project Financing per l'illuminazione pubblica	27/10/10
<b>Federutility</b>	Regolamento attuazione art. 23- bis del d.l. 112/2008 sulla gestione dei servizi pubblici locali e procedure competitive per l'affidamento del servizio	Lo strumento del Project Financing - Settore Idrico e Cimiteriale	10/11/10
<b>Unione industriale di Napoli</b>	Tavola rotonda sul PPP - Presentazione ricerca Cresme	Lo strumento del Project Financing	15/11/10

Tra i principali approfondimenti tematici di *UTFP News* (la *newsletter* trimestrale dell'Unità sul PPP e la finanza di progetto) figurano<sup>26</sup>:

- ✓ **la riforma dei Servizi Pubblici Locali (SPL): il PPP e la gestione del servizio settore idrico**, con l'indicazione delle novità introdotte dalla riforma dei SPL con particolare attenzione allo sviluppo del settore idrico;
- ✓ **la nuova comunicazione della Commissione Europea sul PPP: prime riflessioni**, dove si pone particolare attenzione agli strumenti di finanziamento e garanzia della BEI, alle *Joint Technologies Initiatives* (JTI) e i relativi strumenti di finanziamento e di mitigazione del rischio, e ai Fondi strutturali e i progetti TEN-T;
- ✓ **il PPP per lo sviluppo del settore turistico**, con l'indicazione delle gare fino ad ora bandite nel settore del turismo e delle possibilità che il PPP può offrire per lo sviluppo del settore;
- ✓ **contabilizzazione delle PPP nell'esperienza Inglese ed Italiana**, dove viene illustrato l'avvio del

processo di monitoraggio dei contratti di PPP in Italia e il monitoraggio dei contratti di PPP in UK;

- ✓ **il PPP e il PF per il finanziamento delle infrastrutture ferroviarie**, con l'indicazione delle modalità di PPP utilizzabili (DBFO, DBFM) e degli strumenti per il finanziamento di opere ferroviarie;
- ✓ **l'attuazione delle nuove norme in materia di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali**, con l'indicazione dell'*iter* di approvazione, delle disposizioni e dello schema del regolamento di attuazione della legge in materia di affidamento e gestione dei Servizi pubblici locali;
- ✓ **settore ferroviario e *rolling stock company*** con l'indicazione del ruolo che le ROSCO potrebbero assumere nel settore ferroviario italiano
- ✓ **il PPP in Europa prima e durante la recente crisi finanziaria – sintesi della ricerca pubblicata dalla BEI**, dove si illustra l'evoluzione del mercato del PPP in Europa, l'importanza macroeconomica del PPP e le nuove tendenze dopo la recente crisi finanziaria.

---

<sup>26</sup> E' stata pubblicata una "*Raccolta di UTFP news*" con l'intento di presentare notizie, approfondimenti, studi, sulla tematica del Partenariato Pubblico Privato sviluppati dall'UTFP in questi primi tre anni di attività della *newsletter*.

## 5.2 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida

Nel 2010, l'Unità ha aggiornato una precedente pubblicazione "*Project Finance elementi introduttivi*", con l'obiettivo di offrire un sintetico *vademecum* su concetti di natura finanziaria, necessari per un adeguata comprensione delle operazioni di PPP attraverso un linguaggio comune soprattutto per gli operatori pubblici che si avvicinano per la prima volta alla finanza di progetto.

L'UTFP ha anche aggiornato il documento elaborato nel 2005 "*PPP per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*" al fine di 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. Esso fornisce informazioni circa il contesto normativo e regolamentare che disciplina la contabilizzazione delle PPP dentro o fuori il bilancio pubblico e analizza l'efficacia del criterio della allocazione dei rischi e dei nuovi criteri proposti dalle principali Istituzioni Europee ai fini della determinazione del trattamento contabile delle operazioni di PPP. Il documento, che sarà a breve reso disponibile sul sito dell'UTFP, sottolinea come gli aspetti contabili debbano essere presi in considerazione già in fase di valutazione *ex ante* dei progetti, al fine di una corretta

impostazione di queste operazioni sotto il profilo dell'allocazione dei rischi ai fini Eurostat.

In particolare, si descrivono le finalità della rappresentazione contabile delle operazioni di PPP e gli effetti che la loro contabilizzazione comporta in termini di: i) impatto sul debito pubblico consolidato e sul rispetto dei vincoli al Patto di stabilità europeo, *Excessive Deficit Procedure* (EDP); ii) impatto sui conti delle amministrazioni locali con riferimento al rispetto del Patto di stabilità e dei limiti all'indebitamento della PA Italiana.

Si descrivono, infine, le nuove tendenze in materia di contabilizzazione ed in particolare l'orientamento dei principi contabili internazionali pubblici e privati, con riferimento al nuovo principio contabile internazionale pubblico per la contabilizzazione delle concessioni "IPSAS ED 43", di prossima omologazione, ed al principio contabile "IFRIC 12" utilizzato dal 2010 per la contabilizzazione delle concessioni nei bilanci privati.

Infine, nel corso del 2010, l'UTFP ha dato avvio ad un'analisi di settore su tutte le operazioni aggiudicate tra il 2001 e il 2009<sup>27</sup>, ai sensi degli articoli 143 e 153, del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei contratti

---

<sup>27</sup> Dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato ([www.infopieffe.it](http://www.infopieffe.it)).

pubblici). Per ogni contratto aggiudicato, i dati oggetto di analisi sono sia di tipo economico-finanziario (il costo dell'investimento, il rapporto *debt/equity* del progetto, il TIR azionisti, il TIR di progetto, l'entità del contributo pubblico, la durata della concessione, il *Debt Service Cover Ratio*), sia di tipo procedurale-amministrativo (aggiudicatario, fase del progetto, etc.). Obiettivi dell'analisi sono il monitoraggio dell'andamento del mercato delle aggiudicazioni e delle diverse fasi delle operazioni (stipula del contratto, avvio dei lavori, *closing* finanziario, etc.) e la costruzione di indicatori di *benchmark* settoriali, attraverso l'analisi dei contratti e dei relativi piani finanziari.

### 5.3 I rapporti con altri enti e istituzioni

#### *Banca d'Italia*

Nel corso del 2010 si è conclusa la collaborazione tra l'UTFP ed il Servizio studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, nell'ambito del più vasto progetto di studio sulle infrastrutture.

Nel dicembre 2010 è stato infatti pubblicato da Banca d'Italia, in "Questioni di Economia e Finanza" (*Occasional Papers*) n. 82, il Paper dal titolo "Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia", consultabile sia in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), sia in [www.utfp.it](http://www.utfp.it). Il Paper, sulla base delle indicazioni scaturenti dall'analisi economica e dalla

Tali indici possono fungere da riferimento per l'UTFP, da una parte, per eventuali analisi di settore e per l'attività di assistenza alle amministrazioni; dall'altra, possono essere un utile riferimento per le amministrazioni per una efficiente gestione dei processi di aggiudicazione dei contratti e dei rapporti con i concessionari durante tutte le fasi del contratto.

L'analisi dei contratti e la raccolta dei dati sono ancora in corso; gli esiti della ricerca, di cui si darà conto nella Relazione del prossimo anno, saranno riassunti in un documento che sarà pubblicato sul sito *web* dell'UTFP.

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 (cfr. Capitolo 4 della presente Relazione).



L'indagine auspica una maggiore standardizzazione dei contratti, volta ad assicurare:

- i) la previsione di più appropriati meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – di meccanismi premiali;
- ii) l'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento da parte delle amministrazioni aggiudicatrici;

iii) l'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario;

iv) il rafforzamento dell'attività di controllo da parte dell'amministrazione concedente nel corso delle varie fasi del contratto.

#### ***Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici***

Nel corso del 2010 l'UTFP è stata sentita dall'Autorità ai fini dell'adozione della determinazione n. 2 dell'11 Marzo 2010 in tema di *“Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici”*.

La determinazione affronta alcune questioni attinenti l'assetto delle funzioni di controllo contabile e di vigilanza e, più in particolare, la figura e le funzioni del direttore dei lavori, del responsabile della sicurezza, del responsabile del procedimento e del collaudatore. L'UTFP è stata altresì consultata per la preparazione del documento base per la stessa audizione.

#### **NARS**

I settori su cui, nel corso del 2010, si è concentrata prevalentemente la sinergia tra il NARS e l'UTFP sono quelli autostradale e

È stata inoltre completata, a fine 2010, la redazione del documento di consultazione - curato dal tavolo di lavoro congiunto nell'ambito del quale tuttora l'UTFP collabora con l'Autorità - finalizzato all'audizione sulle problematiche concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale. L'audizione si è tenuta il 26 gennaio 2011 e prelude all'adozione di un atto di carattere generale da parte dell'Autorità ovvero a una segnalazione al Governo e al Parlamento (cfr. capitolo 3 della presente Relazione).

aeroportuale. In particolare, l'UTFP è stata coinvolta nella valutazione di alcuni aspetti specifici relativi alla determinazione delle

componenti della formula tariffaria applicata nei due settori.

Nel 2010, le valutazioni dell'UTFP a supporto del NARS hanno riguardato un Contratto di programma aeroportuale e

### **European PPP Expertise Centre**

E' proseguita, anche nel 2010, la collaborazione dell'UTFP con l'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) sui seguenti temi:

- ✓ *State Guarantees in PPPs*: vista la crescente diffusione di strumenti di garanzia pubblica a sostegno del credito per le operazioni di PPP come risposta alla crisi finanziaria, l'EPEC ha promosso un tavolo di lavoro per mappare l'utilizzo di tale strumento nei Paesi europei, analizzare i criteri sottostanti l'uso di tali strumenti e le caratteristiche delle varie forme di garanzia applicate nella prassi e valutarne vantaggi e svantaggi, incluso il trattamento di tali strumenti secondo Eurostat. Il documento che presenta i risultati del tavolo di lavoro è disponibile (in inglese) sul sito *web* dell'EPEC ([www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)). La versione italiana del documento è in corso di elaborazione, anche con la collaborazione dell'UTFP, e sarà resa a breve disponibile sia sul sito *web* dell'EPEC che dell'Unità stessa.
- ✓ *Eurostat Guidance*: obiettivo principale di questo tavolo di lavoro era fornire

dodici Convenzioni uniche con i gestori autostradali.

alle amministrazioni e agli istituti di statistica dei Paesi europei una sintesi delle regole principali dettate da Eurostat per il trattamento statistico e contabile dei dati relativi alle operazioni di PPP e analizzare le prassi di contabilizzazione attuate nei diversi Paesi per tali operazioni, anche al fine di rappresentare a Eurostat e alla Commissione Europea la posizione dei diversi Paesi membri sulle questioni del trattamento statistico e contabile delle PPP e degli aiuti di Stato. I lavori del tavolo si sono conclusi con la pubblicazione, a novembre 2010, del documento "*Eurostat Treatment of Public-Private Partnerships. Purposes, Methodology and Recent Trends*", disponibile sul sito *web* dell'EPEC.

- ✓ *Competitive dialogue*: il principale oggetto del lavoro è stato la rassegna delle prassi in atto nei diversi Paesi relativamente al dialogo competitivo. Il documento di sintesi dei risultati del tavolo espone i principali pro e contro delle diverse prassi identificate attraverso l'invio di questionari ai membri di EPEC e le discussioni interne al gruppo di lavoro. I lavori del

tavolo si sono conclusi con la redazione, a novembre 2010, del documento *“Procurement of PPP and the use of Competitive Dialogue in Europe. A review of public sector practices across the EU”*. Il documento, per ora accessibile solo ai membri del gruppo di lavoro, sarà reso disponibile sul sito dell'EPEC.

- ✓ *PPP Unit*: il tavolo di lavoro si prefigge l'obiettivo di analizzare la struttura, il ruolo e le caratteristiche organizzative delle varie *PPP Unit* istituite nei Paesi membri, al fine di identificare le *best practice* rispetto al funzionamento e all'operatività di tali strutture, da suggerire quali elementi per una eventuale modifica di tali strutture ai fini di un miglioramento dell'efficienza e dell'incisività delle rispettive attività. Il lavoro su questo tema è ancora in corso; in particolare, nel 2010, sono stati organizzati numerosi incontri bilaterali tra le *PPP Unit* aderenti al

#### **UVAL-Cassa Depositi e Prestiti**

L'UTFP partecipa ad un tavolo di lavoro, aperto nel 2010, con la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e l'UVAL per 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 progetto ha come *target* importi di taglio medio-piccolo e l'ambito di riferimento

tavolo di lavoro e un avanzamento dello stato delle attività è stato presentato ai partecipanti all'EPEC a novembre 2010, in occasione dell'*All Members Meeting*.

- ✓ *Combining EU Funds and PPPs*: anche in considerazione delle indicazioni della Commissione Europea relative ad incoraggiare l'utilizzo del *budget* comunitario (Fondi di coesione e Fondi strutturali) nelle operazioni di PPP a fronte delle progressive ridotte liquidità e capacità di indebitamento degli Stati membri, il gruppo di lavoro si prefigge di esplorare i diversi modi con cui i Fondi comunitari possono essere utilizzati dalle amministrazioni nel finanziare operazioni di PPP, anche alla luce di eventuali esperienze di questo tipo da parte dei Paesi membri. Il lavoro è ancora in corso. Il documento è stato pubblicato a maggio 2011 sul sito *web* dell'Epec ([www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec)).

è quello della cosiddetta “gestione separata”.

L'attività dell'UTFP consiste nel fornire assistenza alla CDP attraverso la predisposizione di documentazione operativa, mirata a stabilire linee guida per gli studi di fattibilità dei progetti, per la strutturazione generale delle operazioni di PPP e per il trattamento contabile delle stesse secondo Eurostat.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministero degli affari esteri - Ministero dello sviluppo economico: Assistenza tecnica per l'Albania**

L'UTFP, nell'ambito delle proprie attività istituzionali, si adopera per la diffusione delle competenze, delle tecniche e delle procedure di realizzazione di opere infrastrutturali in PPP. In questo senso, va intesa 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 promosso per l'anno 2010 dal Ministero degli affari esteri, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari regionali e il Ministero dello sviluppo economico - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Anche a seguito di una prima missione di *scouting* dell'UTFP organizzata a settembre 2010 in collaborazione con l'Ambasciata italiana a Tirana è stata elaborata una proposta di formazione delle Amministrazioni albanesi sugli strumenti di PPP per la realizzazione e la gestione di infrastrutture pubbliche e servizi di pubblico interesse nei settori dei trasporti,

dell'energia, dell'ambiente, della sanità e dello sviluppo economico a livello locale.

Le Amministrazioni albanesi principali beneficiarie del progetto di cooperazione sono stati i Ministeri dell'economia, commercio ed energia, dei trasporti, della salute, dell'agricoltura, dell'ambiente foreste e gestione delle acque e del turismo, cultura, gioventù e sport.

Nell'ambito del progetto, l'UTFP ha curato, tra novembre e dicembre 2010, la realizzazione un ciclo di formazione su temi quali: normativa europea, evoluzione della pratica del PPP in Europa, caratteristiche economico-finanziarie dei progetti in PPP, tecniche di *Project Financing* e PPP, concessioni di servizi, analisi pratica di un progetto, studio di esperienze italiane.

Il progetto prevede, infine, l'organizzazione di una visita di studio in Italia (della durata di 3/4 giorni), che si svolgerà nel maggio 2011 durante la quale i rappresentanti delle amministrazioni albanesi visiteranno alcune infrastrutture realizzate in PPP e PF nella Regione Lazio.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie**

Nel corso del 2010 l'UTFP ha collaborato con il Dipartimento per le politiche comunitarie fornendo il proprio punto di vista, maturato dall'esperienza concreta, sul Documento di discussione della Commissione Europea recante "*Risultati*

*preliminari e principali domande concernenti una possibile iniziativa sulle concessioni (CC/2010/08)*".

Il succitato Documento riassume le consultazioni del Comitato consultivo appalti pubblici sull'iniziativa sulle

concessioni in relazione ad una serie di domande basate sui risultati preliminari dei due studi commissionati dai servizi della Commissione. Tali studi sono finalizzati a fornire informazioni sulla pubblicazione delle concessioni di servizi in alcuni Stati membri selezionati e sulle possibili implicazioni di differenti opzioni legislative per vari settori economici.

I contratti di concessione sia di lavori pubblici sia di servizi pubblici rivestono, infatti, particolare importanza per il PPP c.d. contrattuale, costituendo gli strumenti giuridici principali che danno attuazione a forme di finanziamento *project (Project Financing)* per la realizzazione di opere pubbliche e la gestione dei servizi connessi e/o per la gestione dei servizi pubblici.

La materia riveste, quindi, particolare interesse per l'UTFP che ha espresso il proprio punto di vista, rispondendo alle domande poste dalla Commissione circa una possibile iniziativa legislativa in materia di concessioni.

In particolare, l'UTFP si è mostrata favorevole a un'iniziativa legislativa comunitaria in materia di concessioni, anche al fine di unificare, in un unico testo normativo, principi contenuti in vari documenti della Commissione (Comunicazioni, Direttive, Decisioni Eurostat, ecc.), emanati in tempi diversi, nonché di chiarire a livello normativo i principi consolidati della giurisprudenza comunitaria in tale materia.

Considerate le peculiarità dei contratti di concessione, nei quali emergono gli aspetti della molteplicità delle prestazioni contrattuali, della lunga durata, delle particolari condizioni del finanziamento, della gestione ed allocazione dei rischi, si è auspicata una disciplina *ad hoc* che tenga conto di tali elementi rispetto ai contratti di appalto.

E' stato rilevato come l'importanza di una corretta allocazione dei rischi emerga non soltanto in relazione ad una adeguata impostazione contrattuale, ma anche ai fini di una corretta contabilizzazione di tali contratti nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, al fine di non incidere, laddove possibile, sul debito delle amministrazioni medesime.

L'UTFP ha ritenuto, infine, che una iniziativa legislativa *light touch* in materia di concessioni potrebbe agevolare gli operatori del mercato non esperti in diritto comunitario, favorendo la concorrenza e le offerte transfrontaliere.

## Allegato I - Utilizzare i Fondi strutturali nelle operazioni di PPP

Gli strumenti messi a disposizione dalla UE possono favorire il ricorso ai PPP per finanziare investimenti essenziali, anche in un momento di minore disponibilità di risorse nazionali pubbliche o private.<sup>28</sup>

Gli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea per il PPP sono rappresentati essenzialmente da:

- ✓ Strumenti di ingegneria finanziaria. Le iniziative tese a combinare Fondi strutturali e progetti PPP possono basarsi su:
  - JASPERS, uno strumento per lo sviluppo di progetti lanciato con la BEI e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) e inteso a prestare l'assistenza necessaria in qualunque fase di un ciclo di progetti infrastrutturali/PPP;
  - l'iniziativa JESSICA per investimenti sostenibili in progetti urbani/PPP inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato;
  - l'iniziativa JEREMIE a favore della creazione di nuove imprese e di un migliore accesso delle imprese ai finanziamenti.

- ✓ Fondi strutturali e Fondo di coesione. I progetti PPP possono essere finanziati in parte con risorse provenienti dai Fondi strutturali. Tuttavia, solo pochi Stati membri finora hanno messo a punto in maniera sistematica programmi che prevedono il finanziamento comunitario nelle strutture dei PPP. L'apparente complessità di combinare in un unico progetto diversi insiemi di norme, pratiche e calendari nazionali e comunitari agisce come deterrente. Tuttavia, in molti casi un PPP costituisce un approccio ottimale all'attuazione di un progetto. Il rafforzamento della capacità istituzionale degli Stati membri e la diffusione di orientamenti più pratici su come combinare finanziamenti comunitari e PPP dovrebbe permettere alle amministrazioni nazionali di fare maggiore ricorso ai PPP quando si tratta di decidere le modalità di finanziamento di futuri grandi progetti. I Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 offrono agli Stati membri molte opportunità di attuare i programmi operativi tramite PPP organizzati con la BEI, il settore bancario, i fondi di investimento e il settore privato in generale.
- ✓ Fondi e strumenti TEN-T. Nell'attuale regolamento finanziario TEN sono stati

---

<sup>28</sup> Cfr. EPEC, "Using EU Funds in PPPs - explaining the how and starting the discussion on the future", in [www.eib.org/epec](http://www.eib.org/epec).

introdotti tre strumenti finanziari pensati per i progetti TEN-T e volti ad aumentare la partecipazione privata. I nuovi strumenti sono pensati per favorire i progetti rivolgendosi a necessità specifiche (trasferimento dei rischi ottimale, costi di finanziamento). Essi non solo consentono di avere una risposta mirata, ma garantiscono anche il maggiore effetto di incremento dei fondi comunitari disponibili. Il valore di tale sostegno finanziario a livello di UE ai progetti PPP spesso va oltre un semplice conferimento di capitale: essi esprimono anche un impegno politico da parte dell'UE che spesso spinge gli istituti finanziari a guardare con maggior favore al profilo di rischio di un progetto e, quindi, rendono più facile ottenere finanziamenti a condizioni più favorevoli. Le garanzie a livello di UE hanno la medesima funzione .

Tra le questioni principali che le amministrazioni dovrebbero chiarire quando intendono utilizzare fondi comunitari in operazioni di PPP si ricordano:

- ✓ 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 del tasso massimo di cofinanziamento per ciascuna tipologia di spesa, a fronte

delle eventuali entrate del progetto (c.d. *funding gap analysis*);

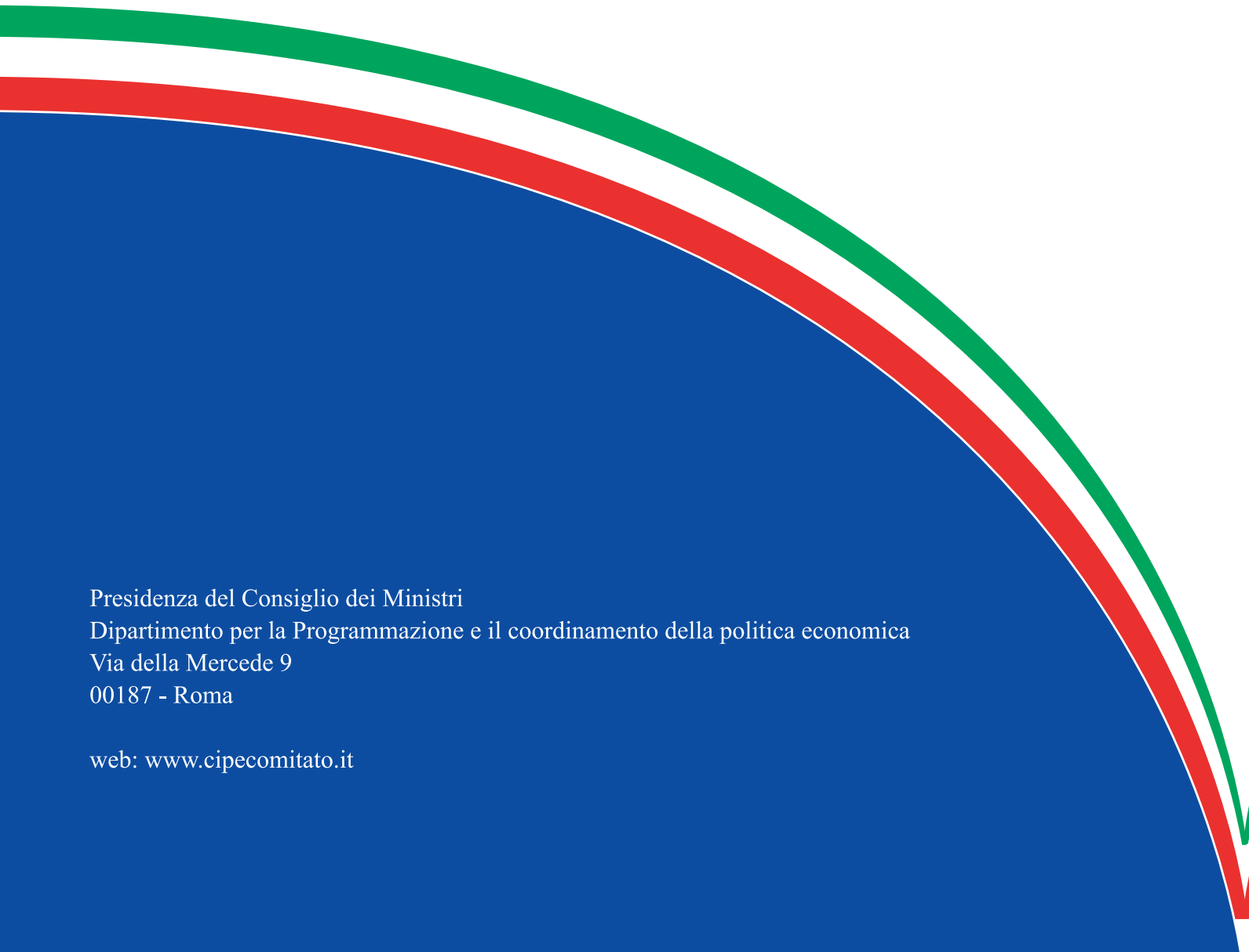
- ✓ conoscere la procedura di richiesta (inclusa la tempistica) dei Fondi e di approvazione dei contributi; di norma, la prassi ritenuta preferibile prevede la richiesta dei Fondi e il completamento della procedura fino all'approvazione prima della procedura di gara per il contratto di PPP. Ciò garantisce ai partecipanti alla gara certezza sulla disponibilità del contributo della UE;
- ✓ garantire il *value for money* derivante dal progetto anche in presenza di fondi comunitari; ciò significa, ad esempio, gestire con efficienza il rischio che la presenza di contributi UE a fondo perduto incentivi il privato a spostare il suo impegno finanziario tutto in fase di gestione, non consentendo così 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.

Altre considerazioni importanti nel valutare il ricorso a schemi di PPP che includano finanziamenti comunitari riguardano il trattamento di tali finanziamenti ai sensi delle regole di Eurostat. Con riferimento al criterio che lega il mancato trasferimento del rischio di costruzione alla presenza di un contributo pubblico che copra la

maggioranza dei costi dell'investimento, la partecipazione eventuale di fondi comunitari a fianco di fondi pubblici nazionali (questi ultimi, sempre richiesti per il principio di addizionalità) determinerebbe necessariamente il superamento della regola del 50 per cento del costo dell'investimento, determinando la riclassificazione dell'importo nel bilancio

dell'amministrazione come debito pubblico. Di conseguenza, al fine di evitare che la presenza di fondi comunitari abbia per le amministrazioni beneficiarie un effetto negativo in termini di rispetto delle regole del patto di stabilità, sarebbe preferibile considerare tali fondi come "neutri" tenendo in conto, ai fini delle regole di Eurostat, solo la quota di contribuzione nazionale.





Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica  
Via della Mercede 9  
00187 - Roma

web: [www.cipecomitato.it](http://www.cipecomitato.it)