



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

CIPE – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Relazione sull'attività svolta nel 2006

**predisposta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto ai sensi dell'art. 3, comma 5
della delibera CIPE 80/1999 e ss. mm.**

Roma, luglio 2007

Relazione sull'attività svolta nel 2006

**predisposta dall'Unità tecnica Finanza di Progetto ai sensi dell'art. 3, comma 5
della delibera CIPE 80/1999 e ss. mm**

INDICE

PREMESSA	7
1 INTRODUZIONE	10
2 I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO.....	12
3 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.....	14
3.1 Dati relativi all'attività di assistenza.....	14
3.2 Le modalità di assistenza	17
4 ATTIVITA' RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO.....	26
5 L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE	28
5.1 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida	28
5.2 L'elaborazione di documenti giuridici: proposte di modifiche legislative ...	31
5.3 Partecipazione a seminari e convegni.....	34
6 I RAPPORTI ISTITUZIONALI CON ENTI E ASSOCIAZIONI E LE ATTIVITA' CONNESSE	35
6.1 Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro-Direzione Gestione del Debito Pubblico	35
6.2 Ministero dell'Economia e delle Finanze - Fondo Centrale di Garanzia Autostrade e Ferrovie Metropolitane	37

6.3	Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato	38
6.4	Ministero della Salute	39
6.5	Ministero dell'Ambiente.....	39
6.6	Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali	41
6.7	Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici	42
6.8	Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale	42
6.9	Federazione Imprese di Servizi.....	44
7	LE RELAZIONI INTERNAZIONALI.....	45
7.1	Partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali ...	45
7.2	Realizzazione di incontri bilaterali	47
7.3	Partecipazioni a progetti di gemellaggio amministrativi	49
7.4	Partecipazione a seminari e convegni.....	50
8	CONCLUSIONI.....	52
ALLEGATO	PRINCIPALI FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO- PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITA'	1

1 Le operazioni di Partenariato Pubblico-Privato nel Libro Verde della Commissione europea	2
1.1 Gli strumenti di Partenariato Pubblico-Privato nell'ordinamento italiano	5
1.1.1 Gli strumenti di partenariato contrattuale	5
1.1.2 Il Partenariato istituzionalizzato	13
1.2 Gli strumenti di partenariato per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.	15

*La proprietà dei testi, delle immagini dei grafici e delle tabelle appartiene all'UTFP
– CIPE - Presidenza del consiglio dei Ministri.*

Tutto il materiale è liberamente utilizzabile con obbligatoria citazione della fonte.

PREMESSA

Anche in Italia, come nel resto d'Europa, il coinvolgimento di capitali e risorse private per la realizzazione di opere pubbliche ha rappresentato, negli ultimi anni, un fenomeno diffuso.

A fronte della flessione degli investimenti pubblici, determinata dalle difficoltà di bilancio emerse già a partire dalla prima parte degli anni novanta, il ricorso alla finanza di progetto e, più in generale, a forme di Partenariato Pubblico-Privato (PPP) ha rappresentato una scelta quasi obbligata per colmare le carenze nelle dotazioni di infrastrutture che continuano a connotare il Paese, indebolendone la capacità competitiva.

Altro elemento che spiega il crescente ricorso alle operazioni di PPP è la volontà di introdurre in ambito pubblico competenze e stili gestionali propri del settore privato; tale tendenza si inserisce nel più generale mutamento del ruolo dello Stato nella sfera economica, che evolve da un ruolo di fornitore diretto di beni e servizi pubblici a uno di organizzatore, regolatore e di controllore dell'offerta privata.

Alla diffusione del fenomeno in Italia hanno concorso, in misura preponderante, le operazioni realizzate a livello locale, principalmente da parte delle amministrazioni comunali.

Il maggiore dinamismo che si rileva a livello locale trae in primo luogo origine dalla maggiore attrattivit finanziaria che di norma caratterizza opere realizzate in ambito urbano, attribuibile alle loro relativamente modeste dimensioni, alla stabilit e prevedibilit dei profili di domanda e alla conseguente minore rischiosit. Vi concorre, inoltre, il tentativo degli enti territoriali di attenuare, attraverso schemi di finanziamento innovativi, i crescenti vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dall'estensione a livello locale del Patto di Stabilit e Crescita, richiesti dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria.

Tuttavia, mentre gli effetti che il coinvolgimento di risorse private reca alla condizione dei bilanci pubblici sono stati chiaramente percepiti, minore attenzione

è stata dedicata ai benefici che ne possono derivare per la collettività: in termini di efficienza gestionale, di qualità delle opere e di efficacia dei servizi resi alla collettività, in generale di una maggiore attenzione agli incentivi organizzativi coerenti con meccanismi di mercato.

Come dimostrano le esperienze internazionali di successo, oltre all'obiettivo di conseguire effetti di "finanza sostitutiva", l'intervento dei soggetti privati nel finanziamento e nella gestione dei progetti pubblici permette di perseguire ulteriori - e forse più rilevanti - finalità. Fra queste vi è l'affinamento delle metodologie di valutazione dei progetti, reso possibile dal ricorso a tecniche di *whole life costing* (*i.e.* intero ciclo di vita dell'infrastruttura), che permettono l'ottimizzazione degli esborsi di conto capitale; la stima rigorosa dei benefici che l'operatore pubblico può conseguire con soluzioni partenariali in alternativa al tradizionale finanziamento a carico del bilancio pubblico (*value for money*); la possibilità di trasferire in modo trasparente, proporzionato e mirato parte dei rischi del progetto al settore privato.

Tuttavia la consapevolezza delle pubbliche amministrazioni in merito a questi aspetti e, di conseguenza, riguardo alle potenzialità di utilizzo degli strumenti di partenariato è stata finora modesta. A causa della focalizzazione sui benefici finanziari, sono stati sottovalutati i benefici reali, in primo luogo la possibilità di conseguire maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica rivolta alle infrastrutture.

Il ricorso al partenariato come opzione residuale, dettata esclusivamente dalla carenza di risorse pubbliche disponibili, e in assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza di tale opzione, è uno dei principali elementi che ha impedito un effettivo decollo delle operazioni di PPP nel nostro Paese. In aggiunta a quanto detto occorre evidenziare che la mancata utilizzazione delle risorse comunitarie disponibili per il cofinanziamento delle infrastrutture pubbliche costituisce altra causa di tale mancato sviluppo.

A tale proposito vale altresì ricordare il mancato completamento del disegno di regolazione indipendente di alcuni settori ed il livello di maturità del sistema bancario italiano, fortemente orientato verso l'intermediazione tradizionale.

Esistono tuttavia le premesse per un rilancio delle iniziative di PPP. Lo stesso programma di Governo enuncia con chiarezza l'obiettivo di rafforzare selettivamente la dotazione di infrastrutture.

Dall'esame del contesto di riferimento emerge l'esigenza di implementare e rendere più efficienti gli strumenti di coordinamento e di promozione del PPP, al fine di diffondere buone prassi nell'impostazione e attuazione di tali operazioni, idonee a garantirne il buon esito e la rispondenza agli obiettivi; si conferma la necessità di rivedere le modalità operative attraverso le quali le pubbliche amministrazioni possono realizzare operazioni di PPP, prevedendo l'adozione di regole e di comportamenti omogenei; si evidenzia l'esigenza di monitorare con continuità le operazioni di PPP nel loro evolversi; si delinea l'opportunità di una PPP *policy*, così come avviene in numerosi Paesi, europei ed extraeuropei, che si prefigga in primo luogo l'identificazione gli obiettivi da raggiungere e dei settori prioritari di intervento, in funzione dell'entità degli investimenti necessari e della loro attrattività per il settore privato.

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto svolge, in forza delle competenze maturate nel corso degli anni, un ruolo propulsivo per la realizzazione di tali attività, nonché di coordinamento e di indirizzo delle politiche di PPP, coerentemente con la nuova collocazione in esito al riordino delle competenze della Presidenza del Consiglio e dei dicasteri economici.

1 INTRODUZIONE

La presente Relazione illustra l'attività svolta dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) nel corso del 2006.

Il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 223, all'articolo 1, comma 2, ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze e strutture del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

Il trasferimento comprende le strutture di supporto del CIPE con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale; in particolare, il Servizio Centrale di Segreteria, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'UTFP.

L'attività dell'UTFP, nel rispetto dei compiti assegnati dalla legge istitutiva, nonchè della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121, si è svolta secondo le seguenti linee di operatività:

- assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni, centrali, regionali e locali, su specifici progetti, su richiesta delle amministrazioni stesse;
- supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria di progetti previsti nel 1° Programma delle opere strategiche, presentati al CIPE per il finanziamento;
- promozione dell'utilizzo di modelli di partenariato pubblico-privato, sia di tipo contrattuale che istituzionale per la realizzazione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il 2006 è stato un anno significativo anche sotto il profilo del riordino del quadro normativo di riferimento, con l'entrata in vigore del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture) che ha recepito le Direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE.

La legge 27 dicembre 2006, n. 298 (Legge Finanziaria 2007) ha inoltre legittimato l'uso del *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche, introducendo inoltre un peculiare tipo di concessione di durata fino a cinquanta anni per la valorizzazione di beni immobili delle pubbliche amministrazioni.

Il mutamento del quadro normativo di riferimento ha suggerito di compiere una cognizione dei principali strumenti di partenariato esistenti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. Tale cognizione è allegata alla presente Relazione.

2 I COMPITI ISTITUZIONALI E L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

Allo scopo di consentire un corretto inquadramento delle attività svolte dall'UTFP, si riportano al Riquadro seguente, in analogia con le precedenti Relazioni annuali, le norme istitutive e regolamentari che hanno definito nel tempo missione e compiti della struttura.

Riquadro 1	I compiti istituzionali dell'UTFP
<i>I compiti assegnati all'UTFP dalla legge istitutiva</i>	<p>L'Unità tecnica Finanza di Progetto è stata istituita, nell'ambito del CIPE dall'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n.144, con il compito di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati; ▪ fornire supporto: <ul style="list-style-type: none"> - alle amministrazioni nell'attività di individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con ricorso al capitale privato, in quanto suscettibili di gestione economica; - alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti al finanziamento di infrastrutture; ▪ assistere le amministrazioni: <ul style="list-style-type: none"> - nello svolgimento delle attività di valutazione tecnico-economica delle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art.37bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e ss.mm.ii.¹; - nell'attività di predisposizione della documentazione relativa ad operazioni di finanziamento di infrastrutture tramite capitale privato; - nell'attività di indizione delle gare e dell'aggiudicazione delle offerte da essa risultanti. <p>Per il perseguitamento di tali finalità istituzionali, l'UTFP, ai sensi dell'art. 3 della delibera CIPE 9 giugno 1999, n.80, recante il "Regolamento istitutivo dell'Unità tecnica Finanza di Progetto", svolge le seguenti attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organizzazione e prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria a favore delle pubbliche amministrazioni interessate all'avvio di progetti di investimento in regime di finanza di progetto; ▪ realizzazione di attività di comunicazione per la promozione delle tecniche di finanziamento con ricorso a risorse private volte a diffondere tali tecniche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni; ▪ individuazione dei settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, amministrative e finanziarie inerenti a ciascun settore; ▪ raccolta di informazioni, documentazione ed ogni altro elemento utile, inerenti alle fasi di progettazione, valutazione tecnico-economica, indizione delle gare e loro aggiudicazione, finalizzata alla facilitazione dell'utilizzo della tecnica della finanza di progetto da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità; ▪ supporto alla valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per la loro dimensione ed il loro impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE; ▪ monitoraggio della normativa primaria e secondaria concernente la materia della finanza di progetto; ▪ attivazione di rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP; ▪ sviluppo di forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS).

<i>Gli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2003</i>	<p>■ L'UTFP, che esercita la propria attività nel quadro degli interventi individuati dalla programmazione triennale dei lavori pubblici, presta la sua assistenza su richiesta delle amministrazioni interessate.</p> <p>■ L'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UTFP da parte delle amministrazioni statali, centrali e periferiche, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa, secondo modalità e parametri definiti successivamente dalla delibera CIPE 3 maggio 2001, n. 57.</p> <p>■ La procedura di coinvolgimento obbligatorio dell'UTFP prevede che, in fase di pianificazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali siano tenute ad acquisire le valutazioni dell'UTFP:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ nella fase di affidamento degli studi di fattibilità relativi ai progetti per la realizzazione di opere di costo complessivo superiore a 20 miliardi di lire che le stesse amministrazioni ritengano suscettibili di essere finanziate con ricorso a capitali privati; ■ nella fase di valutazione dei risultati di tali studi di fattibilità. <p>■ In fase di attuazione dei programmi di spesa, le amministrazioni statali sono tenute ad acquisire, per le iniziative d'investimento complessivo superiore ai 100 miliardi di lire, le valutazioni dell'UTFP con riferimento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ alle proposte presentate dai soggetti promotori ai sensi dell'art. 37bis della legge 109/94; ■ alla documentazione di gara per l'aggiudicazione delle concessioni o altri strumenti giuridici che consentano il ricorso a forme di partenariato pubblico-privato; ■ alle offerte ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici nel corso della procedura di aggiudicazione.
<i>I nuovi compiti attribuiti dalla delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121</i>	<p>■ L'art. 1 comma 4 della delibera CIPE 21 dicembre 2001, n.121, recante "Legge obiettivo: I° programma delle infrastrutture strategiche" prevede che l'UTFP debba procedere ad effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture nell'ambito degli interventi compresi nel I° programma delle infrastrutture strategiche^[1], al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati.</p>
<i>L'attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti</i>	<p>■ L'art. 2, comma 4 c) del decreto legislativo 26 agosto 2002, n. 190, recante "Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n.443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale", ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e trasporti possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze, per lo svolgimento delle attività previste dallo stesso decreto, la collaborazione dell'UTFP, allo scopo riorganizzata anche in deroga all'art 7 della legge 144/99 ed all'art. 57 della legge 388/2000, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.</p>
<i>Il decreto di riorganizzazione</i>	<p>■ Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 23 maggio 2003, n. 162, recante "Regolamento concernente la riorganizzazione dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, ai sensi dell'art.2, comma 4, lettera c) del D.Lgs 20 agosto 2002, n. 190" prevede che le finalità e gli obiettivi dell'UTFP, nonché le modalità di raccordo della stessa con l'attività svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti e da Infrastrutture S.p.A, siano determinati da delibera CIPE. Il decreto stabilisce inoltre che i programmi di lavoro e le modalità dell'organizzazione interna siano assicurati dal Sottosegretario di Stato incaricato delle funzioni di segretario del CIPE.</p>
<i>Il nuovo assetto organizzativo e funzionale</i>	<p>■ Il decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2006, n. 223, all'articolo 1, comma 2, ha trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze e strutture del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).</p> <p>■ Il trasferimento comprende tutte le strutture di supporto del CIPE con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale; in particolare, il Servizio Centrale di Segreteria, il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità Tecnica Finanza di Progetto..</p> <p>■ Con successivo d.P.C.M. 31 gennaio 2007 recante "Disposizioni in ordine al trasferimento di strutture alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.1, co. 2 e 10, del d.l. 18 maggio 2006 n. 181, già citato, si è data attuazione concreta a tale operazione.</p>

3 L'ATTIVITA' DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

3.1 Dati relativi all'attività di assistenza

3.1.1. Nel corso dell'anno 2006 l'UTFP ha assistito 34 pubbliche amministrazioni in merito a 39 progetti, il cui elenco è riportato nella seguente tabella.

Tabella 1: Iniziative oggetto dell'attività di assistenza

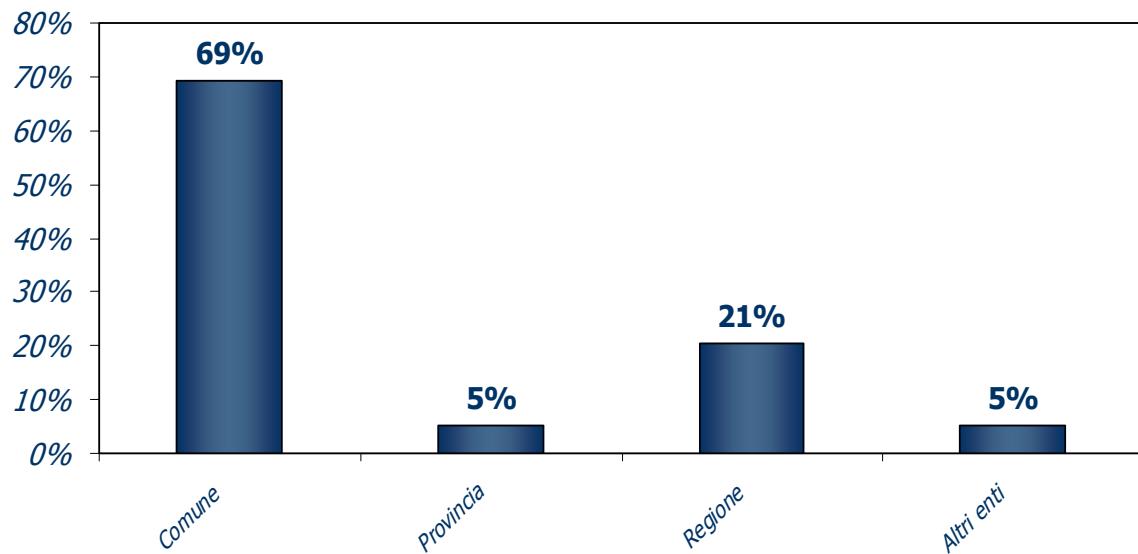
REGIONE SEDE OPERE	P.A. RICHIEDENTE	SETTORE	PROGETTO	PROCEDURA	FASE ASSISTENZA
PIEMONTE	Regione Piemonte	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per rigenerazione, metanizzazione e adeguamento normativo impiantistico Palazzo nuovo e immobili a servizio dell'Università degli Studi di Torino	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di gara
PIEMONTE	Regione Piemonte	Energia	Proposta di P.F. per la realizzazione di nuove centrali termiche nei presidi ospedalieri di Susa Giaverno ed Avigliana	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
PIEMONTE	Comune Costanzana (VC)	Edilizia sanitaria	Realizzazione in P.F. Residenza Sanitaria Assistenziale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
PIEMONTE	Comune di Torino	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per ristrutturazione e sistemazione aree mercatali casale, San Secondo, Nitti/Baltimore (Salvermini), Falchera Nuova	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
LOMBARDIA	Comune Bergamo	Parcheggi	Concessione di progettazione, costruzione e gestione di un parcheggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di esecuzione contratto
TRENTINO ALTO ADIGE	Comune Rovereto (TN)	Edilizia sanitaria	Realizzazione in P.F. di due residenze sanitarie assistenziali in località Busa dei Cavai	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
TRENTINO ALTO ADIGE	Comune Rovereto (TN)	Energia	P.F. - progettazione, costruzione e gestione impianto di valorizzazione energetica biogas da fermentazione anaerobica componente organica dei rifiuti presso discarica comprensoriale località lavini di Marco in Rovereto	art. 153 D.lgs. 163/06	N.D.
EMILIA ROMAGNA	Comune Ferrara	Parcheggi	Ristrutturazione paarcheggio multipiano e Riqualificazione urbana P.zza Cortocchia con realizzo edificio uso commerciale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
EMILIA ROMAGNA	Comune Mirandola (MO)	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per ampliamento cimitero comunale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
EMILIA ROMAGNA	Comune Modena	Parcheggi	Parcheggio - Novi Sad	art.144 D.lgs.163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
VENETO	Regione Veneto	n.d.	Realizzazione opere pubbliche con procedimento promotore	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Comune Gorizia	Parcheggi	Parcheggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
TOSCANA	Regione Toscana	Edilizia sanitaria	Realizzazione ospedali toscani	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
TOSCANA	Comune Montepulciano (SI)	Parcheggi	Parcheggi, Impianti Sportivi, Campieggi	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
TOSCANA	Comune S. Casciano (FI)	Parcheggi	P.F. per la realizzazione del Parcheggio di Via A. Moro	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
MARCHE	Comune Ancona	Parcheggi	Realizzazione in P.F. Parcheggio	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
MARCHE	Comune Ascoli Piceno	Parcheggi	Parcheggio	art.144 D.lgs.163/06	Assistenza in fase predisposizione del bando
MARCHE	Comune Montecosaro (MC)	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione urbana	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso

LAZIO	Regione Lazio	Edilizia sanitaria	P.F. per residenza sanitaria assistenziale Sant'Angelo Romano	art.144 D.lgs.163/06	Assistenza in fase di predisposizione del bando
LAZIO	Comune Castel Madama (LT)	Parcheggi	P.F. per relaizzazione parcheggio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
LAZIO	Comune Monte S. Biagio (LT)	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per ampliamento cimitero comunale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
LAZIO	Comune Roma	Trasporti	Metropolitana linea D	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
LAZIO	Comune Roma	Parcheggi	P.F. realizzazione parcheggi e nodi di scambio	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
LAZIO	Comune Sonnino (LT)	Edilizia sanitaria	Realizzazione in P.F. Residenza Sanitaria Assistenziale	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
LAZIO	ASL Latina	Edilizia sanitaria	P.F. per realizzazione Nuovo Ospedale del Golfo	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
CAMPANIA	Comune Poggiomarino (NA)	Edilizia sociale e pubblica	Urbanizzazione area destinata dal Piano regolatore generale Comune Poggiomarino ad insediamenti produttivi - realizzazione di un'area attrezzata per lo sport e il tempo libero	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
CAMPANIA	Comune Poggiomarino (NA)	Edilizia sociale e pubblica	Ampliamento cimitero comunale e urbanizzazione PIP	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di gara
CAMPANIA	ASL Napoli 4	Edilizia sanitaria	Realizzazione Nuovo ospedale	art.144 D.lgs.163/06	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PUGLIA	Comune Bitritto (BA)	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per interventi su impianti di illuminazione pubblica, impianti elettrici di immobili comuni, cimiteriali, lampade votive cimiteriali e impianti semaforici	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
PUGLIA	Comune Mottola (TA)	Edilizia sociale e pubblica	Sala polivalente, arredo urbano di P.zza Plebiscito; parcheggio pubblico a servizio del centro storico e della piazza.	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Regione Sicilia	Edilizia sanitaria	P.F. per Ospedale di Messina	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Regione Sicilia	Edilizia sanitaria	P.F. per costruzione nuovo Ospedale Umberto I a Siracusa	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Provincia Siracusa	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione in P.F. Autodromo Siracusa	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento
SICILIA	Comune Bagheria (PA)	Edilizia sociale e pubblica	Realizzazione e gestione di un Asilo Nido	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Comune Canicattì (AG)	Edilizia sociale e pubblica	P.F. per ammodernamento e gestione impianto integrato illuminazione pubblica	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Comune Palermo	Parcheggi	Parcheggio - 3 Parcheggi - (Via Generale De Maria, P.zza Alcide De Gasperi, Via Belgio)	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SICILIA	Comune San Cataldo (CT)	Edilizia sociale e pubblica	Riqualificazione urbana	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di valutazione proposte
SARDEGNA	Regione Sardegna	Energia	Termovalorizzatore e centrale a biomasse	art. 153 D.lgs. 163/06	Assistenza in fase di pubblicazione dell'avviso
SARDEGNA	Provincia dell'Ogliastra	Edilizia sociale e pubblica	Ristrutturazione e ampliamento Istituto Alberghiero e Ristorazione (IPSAR)	Non definita	Assistenza in fase di programmazione dell'intervento

Nota. Le statistiche descrittive che seguono fanno riferimento alla consistenza numerica delle opere, indipendentemente dal loro costo.

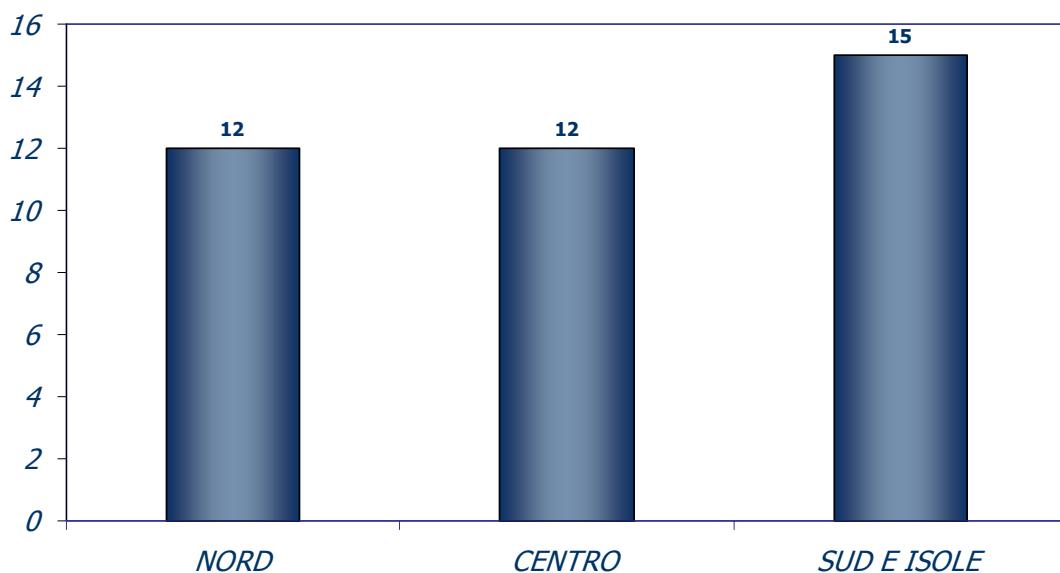
3.1.2. I destinatari dell'assistenza sono costituiti per il 69% da amministrazioni locali, per il 5% da amministrazioni provinciali; per il 21% da amministrazioni regionali e per il 5% da altri enti (in particolare ASL).

Grafico 1: Assistenza UTFP per ente richiedente



3.1.3. Le richieste di assistenza sono pervenute per il 38% dalle aree del Mezzogiorno e per il 31% sia dal Nord, sia dal Centro. Per quanto riguarda la ripartizione regionale, Lazio e Sicilia sono le regioni da cui sono pervenute maggiori richieste, mentre ridotto è il supporto richiesto da parte di Lombardia, Veneto e Friuli Venezia Giulia.

Grafico 2: Assistenza UTFP per area geografica



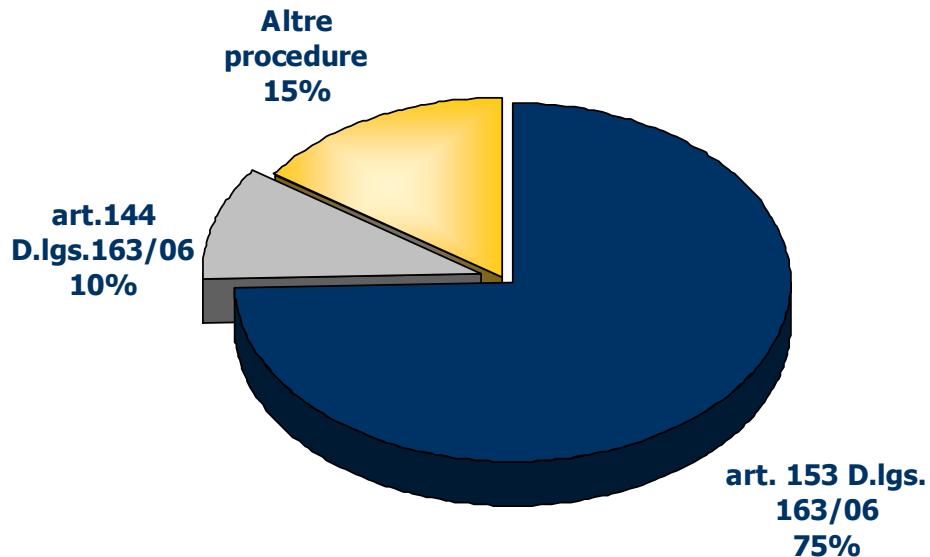
3.2 Le modalità di assistenza

3.2.1. In base alla legge istitutiva l'UTFP "fornisce supporto alle amministrazioni aggiudicatrici nell'attività di individuazione delle necessità suscettibili di essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica."

Nonostante tale supporto possa essere riferito a tutte le procedure di partenariato, le richieste di assistenza hanno riguardato prevalentemente (per il 75%) iniziative

da realizzare attraverso il procedimento cd. del promotore di cui agli artt. 153 e ss. del d.lgs. 163/2006¹ (cfr.grafico 3).

Grafico 3: Procedura utilizzata



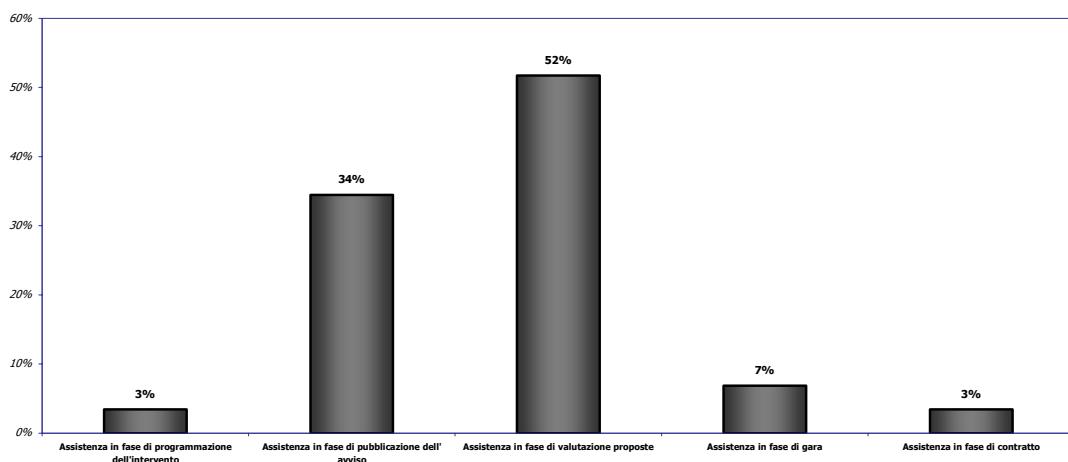
3.2.2. Con riferimento al procedimento del promotore, le richieste di assistenza hanno riguardato tutte le fasi di cui il complesso procedimento si compone (cfr. grafico 4):

- a) *fase di predisposizione del programma triennale delle opere pubbliche*, per l'individuazione delle necessità infrastrutturali idonee ad essere soddisfatte tramite la realizzazione di lavori finanziati con capitali privati e per l'identificazione delle procedure più idonee da adottare per la sollecitazione del mercato;
- b) *fase di pubblicazione dell'avviso indicativo* ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. 163/2006, per la corretta impostazione di tale documento;

¹ (Cfr. Allegato)

- c) *fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori*, per la verifica della fattibilità tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa delle proposte stesse;
- d) *fase di gara* per la predisposizione dei relativi bandi e della documentazione necessaria al confronto concorrenziale, nonché per la valutazione delle offerte ricevute a seguito della gara;
- e) *fase di esecuzione del contratto*, per l'analisi delle eventuali problematiche insorte.

Grafico 4: Fase di assistenza

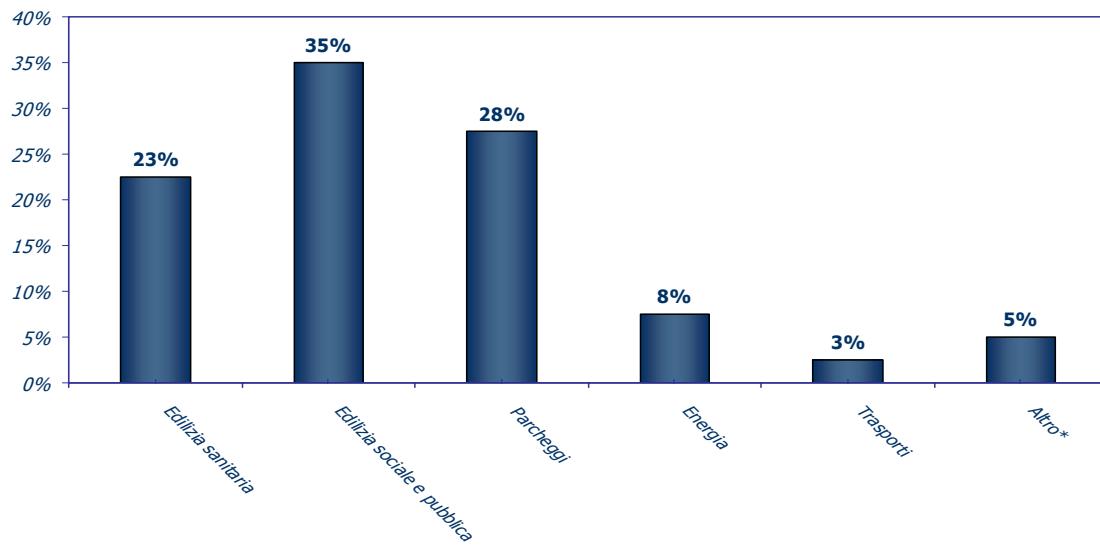


3.2.3. Con riferimento ai principali settori d'intervento si rileva, in coerenza con l'andamento complessivo del mercato delle operazioni di PPP in Italia², che il maggior numero di progetti ha riguardato l'edilizia sociale e pubblica (28%) ed i parcheggi (28%).

² Cfr. i dati relativi all'anno 2006 pubblicati dall'Osservatorio Nazionale del Project Financing: www.infopieffe.it

Le richieste di assistenza inerenti progetti di edilizia sanitaria rappresentano il 23% in termini numerici, mostrando una consistente incidenza in termini di valore medio delle opere³.

Grafico 5: I settori d'intervento



* la categoria "altro" comprende le attività di assistenza relative ad aspetti procedurali, non necessariamente riferibili ad un'opera specifica e ad un settore.

3.2.4. Le richieste di assistenza hanno riguardato i seguenti aspetti:

a) nella fase preliminare all'avvio del progetto (fino alla pubblicazione del programma triennale):

- impostazione degli studi di fattibilità;
- analisi delle conclusioni degli stessi, con riferimento alla convenienza nel ricorso al PPP;
- scelta delle operazioni da proporre al mercato;

³ La media calcolata sul valore delle opere assistite (di importo conosciuto) è pari a circa 28 milioni di euro.

b) nella fase procedurale (avviso di ricerca del promotore, valutazione delle proposte, gara ed assegnazione della concessione):

- aspetti procedurali relativi al procedimento del promotore ex art. 153 e ss. del Codice;
- valutazioni dei piani economico-finanziari delle proposte;
- valutazione degli aspetti contrattuali contenuti nella bozza di convenzione;
- valutazione del pubblico interesse dell'opera;
- valutazione delle caratteristiche dei servizi e delle prestazioni proposte;
- aspetti organizzativi e gestionali del contratto di concessione;
- conduzione della negoziazione con la parte privata.

3.2.5. L'andamento complessivo del mercato delle iniziative di PPP ha registrato, a partire dal secondo bimestre del 2006, una flessione⁴, in parte dovuta alle difficoltà ed incertezze generate all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture, nonché dalla fase di transizione che ha affrontato l'UTFP.

Occorre segnalare alcune tendenze in particolare:

- istituzione di uffici *ad hoc* all'interno delle amministrazioni di maggiori dimensioni;
- maggior grado di cooperazione tra tutti gli attori interessati alla realizzazione dei progetti in PPP (amministrazioni aggiudicatrici, banche, *advisors*, costruttori, gestori e compagnie di assicurazione).

⁴ Cfr. i dati relativi all'anno 2006 pubblicati dall'Osservatorio nazionale del Project Financing: www.infopieffe.it

Le considerazioni svolte riguardano prevalentemente le amministrazioni di maggiori dimensioni, che hanno maturato esperienze nell'uso degli strumenti di partenariato. Diversamente accade per le piccole amministrazioni, ancora scarsamente dotate di competenze tecniche in materia e di risorse adeguate per ricorrere a consulenze esterne efficaci.

L'esperienza maturata dall'UTFP in tale contesto ha messo in evidenza una carenza strutturale dei servizi di consulenza resi alla Pubblica Amministrazione. Pur non mancando consulenti preparati e capaci, spesso si è assistito ad una offerta di prestazioni disomogenea, scarsamente qualitativa e di alto costo. Si aggiunga inoltre che competenze specifiche su temi rilevanti, quali il riconoscimento del pubblico interesse, oppure valutazioni di convenienza della Pubblica Amministrazione, nella scelta del PPP piuttosto che del tradizionale *procurement*, sono richieste solo sul versante pubblico. Pertanto anche i migliori consulenti per il mercato privato potrebbero non essere preparati ad affrontare tematiche per le quali è richiesto un *know-how* specifico.

Ciò mette in luce l'importanza del ruolo dell'UTFP nell'attività di supporto agli enti pubblici, la cui domanda di servizi di assistenza è ancora soddisfatta in maniera insufficiente, disomogenea e, spesso, a costi sproporzionati rispetto alle prestazioni effettivamente rese.

Sicuramente osta al più efficiente espletamento dell'assistenza dell'UTFP nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici la mancata possibilità di effettuare un'attività di monitoraggio riferita sia all'aggiudicazione della concessione, sia all'andamento della successiva fase di gestione, non essendo previsto nessun obbligo di *reporting* da parte delle amministrazioni.

Il monitoraggio potrebbe consentire infatti di individuare le migliori prassi procedurali al fine di consolidare il *know-how* da mettere a disposizione delle amministrazioni stesse, attraverso un reciproco scambio di conoscenza, nell'ambito del quale l'UTFP potrebbe assumere la funzione di centro di competenza.

3.2.7. Quanto alla distribuzione per area geografica dei dati di riferimento, si rileva che la maggiore richiesta proviene da parte delle amministrazioni territoriali centro-meridionali, mentre le richieste dell'area settentrionale vengono effettuate, di norma, da comuni di piccola dimensione, per progetti di limitato importo.

Tale fenomeno è probabilmente legato ad un maggiore capacità professionale e finanziaria delle amministrazioni del nord, le quali sono in grado sia di gestire in maniera più efficiente le iniziative, sia di avvalersi di risorse professionali esterne qualificate con maggiore facilità.

Va rilevato, inoltre, che parte delle richieste di assistenza delle amministrazioni settentrionali è probabilmente soddisfatta a livello locale, in quanto in alcune regioni sono attive unità tecniche omologhe all'UTFP.

3.2.8. Fra le problematiche maggiormente sottoposte all'attenzione dell'UTFP molte riguardano questioni strettamente inerenti la complessa procedura del promotore.

Ciò conferma le difficoltà oggettive che le amministrazioni aggiudicatrici ancora incontrano nella gestione di tale procedimento, nel quale spesso si pongono questioni di difficile soluzione, che comportano il dilatarsi dei già lunghi tempi propri di tale strumento.

In particolare, con riferimento alle singole fasi del procedimento, le problematiche poste più di frequente sono le seguenti:

- a) in fase di pubblicazione dell'avviso indicativo⁵: ricorrente per le amministrazioni locali è il problema inerente il rispetto dei termini di pubblicazione dell'avviso indicativo, prescritti dalla norma in almeno sessanta giorni consecutivi, e il contemporaneo rispetto della data del 30 giugno di ogni anno per la presentazione delle proposte, data la frequente

⁵ Previsto all'art. 153, comma 3 d.lgs. 163/2006

proroga dei termini di approvazione del bilancio annuale⁶ e, di conseguenza, del programma annuale delle opere pubbliche. Si riscontrano, inoltre, difficoltà nella redazione corretta dell'avviso che, secondo quanto previsto dalla vigente normativa, deve indicare i criteri di selezione delle proposte. Tali criteri sono spesso indicati in modo generico, risultando quindi non idonei a rappresentare parametri di scelta. Nell'ambito dell'avviso, inoltre, vengono in taluni casi inserite indicazioni che possono pregiudicare la corretta impostazione delle iniziative secondo logiche proprie delle operazioni di partenariato. Frequentemente, ad esempio, l'indicazione, in misura fissa, del contributo (cd. prezzo) che l'amministrazione aggiudicatrice intende corrispondere, quando in realtà lo stesso deve essere determinato a posteriori, in funzione del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione. Questo può indurre i promotori a costruire i propri piani economico-finanziari sulla base della disponibilità indicata dall'amministrazione aggiudicatrice, facendo venir meno un corretto confronto concorrenziale;

- b) in fase di valutazione delle proposte: le difficoltà che le amministrazioni aggiudicatrici incontrano in tale fase sono legate alla complessità del procedimento di valutazione comparativa, soprattutto nel caso in cui sia presentata più di una proposta. Al fine di rispettare la *par condicio* risulta sicuramente di valido ausilio la corretta identificazione dei criteri di valutazione della proposta. La criticità e la delicatezza di tale fase è, inoltre, spesso legata alla complessità tecnica della valutazione dei documenti economico-finanziari e giuridici che compongono le proposte. Come già evidenziato precedentemente, infatti, nonostante le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano nella prassi corrente di consulenti, non sempre

⁶ In particolare per l'approvazione del bilancio 2006 degli enti locali, la proroga è stata disposta con d.m. 27 marzo 2006.

ciò è sufficiente ad assicurare una corretta valutazione delle condizioni economiche e delle caratteristiche della gestione delle iniziative proposte dai privati. In particolare, sotto questo aspetto, assume un particolare rilievo la insufficiente valutazione dei rischi di progetto, nonché la mancata previsione, in sede di contratto, degli eventi che possono dar luogo alla revisione dello stesso in seguito al mutamento dei presupposti del piano economico finanziario. Una inadeguata previsione degli aspetti appena menzionati si ripercuote infatti negativamente sullo svolgimento della successiva fase di esecuzione del contratto.

- c) In fase di aggiudicazione e di esecuzione della concessione di costruzione e gestione: in queste fasi le problematiche riscontrate riguardano, per buona parte dei casi, la non corretta impostazione delle iniziative, già evidenziata in precedenza e, segnatamente, la mancata previsione in sede di contratto di dettagliati obblighi prestazionali a carico del concessionario in termini di quantità e qualità dei servizi a suo carico. Altra problematica di particolare evidenza riguarda, nel caso di opere destinate all'utilizzo diretto della pubblica amministrazione (sanità, istruzione, ecc.), la mancata previsione di adeguati meccanismi di determinazione ed adeguamento dei canoni che l'amministrazione concedente è tenuta a corrispondere al concessionario per l'erogazione dei servizi. Ciò si traduce spesso in una non corretta ripartizione dei rischi contrattuali tra amministrazione concedente e concessionario, tale da inficiare gli obiettivi di economicità, efficacia ed efficienza che motivano al ricorso dello strumento della concessione di lavori pubblici.

4 ATTIVITA' RELATIVA AI PROGETTI DELLA LEGGE OBIETTIVO

L'attività svolta dall'UTFP in merito alla valutazione dei progetti compresi nel 1° Programma delle Opere strategiche della cd. Legge obiettivo^[1] è stata effettuata, ai sensi dell'art. 2, comma 4 lettera c) del D. Lgs. 190/02, per il Ministero delle infrastrutture.

L'attività di valutazione si è principalmente focalizzata sull'analisi delle variabili economico-finanziarie dei progetti oggetto di istruttoria, al fine di:

- valutare la congruità del contributo a fondo perduto richiesto al CIPE dal soggetto aggiudicatore a valere sui fondi della Legge obiettivo in funzione delle possibilità di sfruttamento economico-gestionale dei progetti. I margini di riduzione della contribuzione CIPE richiesta sono stati verificati attraverso la valutazione della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'intervento;
- suggerire forme alternative al contributo CIPE nei casi in cui il flusso di cassa del progetto si rivelasse sufficiente a sostenere un finanziamento a tassi di mercato o, in alternativa, a ricorrere a strumenti di finanza strutturata, in particolare a tecniche di finanza di progetto o altre forme di PPP.

E' opportuno sottolineare che le valutazioni dell'UTFP sono state a volte richieste, in merito allo stesso progetto, in diverse fasi di avanzamento procedurale (progetto preliminare/definitivo/esecutivo)

I progetti sui quali l'UTFP è stata interpellata hanno riguardato interventi nel settore idrico, nel comparto del trasporto pubblico locale su ferro e nel settore autostradale.

Nello specifico, i progetti valutati dall'UTFP nel corso del 2006 sono stati:

^[1] Legge 21 dicembre 2001, n.443 e delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121

a) *schemi idrici:*

1. Rifacimento acquedotto Montescuro ovest;

b) *trasporto pubblico locale su ferro:*

2. Progetto di metrotranvia per la città di Bologna,
3. Napoli metropolitana – completamento linea 6 della metropolitana di Napoli
– “Mostra – S. Pasquale – Municipio”;
4. Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (SFMR) – Regione Veneto;

c) *autostrade:*

5. “Autocamionale della Cisa SpA” -Autostrada A 15 Parma-La Spezia
comprensiva del prolungamento per Nogarole Rocca (VR).

5 L'ATTIVITA' DI PROMOZIONE

In linea con quanto previsto dalla legge istitutiva in merito alle attività di promozione e diffusione degli strumenti di partenariato pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche e gestione dei relativi servizi, l'UTFP, nel corso del 2006, ha curato la realizzazione delle seguenti attività:

- ***predisposizione di documenti tecnici e linee guida*** finalizzati ad agevolare le amministrazioni pubbliche nell'attuazione degli strumenti di partenariato;
- ***elaborazione di documenti di carattere giuridico*** volti ad individuare ed eliminare gli ostacoli normativi all'applicazione di modelli di PPP;
- ***partecipazione a seminari e convegni*** finalizzata ad informare e sensibilizzare le pubbliche amministrazioni in merito alle possibilità ed opportunità di coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche e gestione dei servizi⁷.

5.1 La predisposizione di documenti tecnici e linee guida

5.1.1 Schema tipo di contratto di concessione di costruzione e gestione in sanità

La redazione di linee guida e di strumenti standardizzati è fortemente richiesta dal mercato degli operatori del PPP. In considerazione di tale esigenza l'UTFP ha ritenuto opportuno predisporre uno schema tipo di contratto di concessione di costruzione e gestione utilizzabile per progetti di edilizia ospedaliera.

Tale schema ha la finalità di indicare gli elementi minimi che il contratto deve contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti ed una

⁷ I documenti predisposti saranno pubblicati sul sito web dell'UTFP (www.utfp.it). Il sito è attualmente in fase di aggiornamento, anche a seguito delle recenti modic平che avvenute con il passaggio dal MEF alla PCM.

adeguata allocazione dei rischi di progetto, specificando altresì i principi cardine che devono ispirare il contratto stesso, al fine di favorire non solo al tutela degli interessi dell'amministrazione pubblica e dei cittadini utenti, fruitori del servizio sanitario, ma anche la bancabilità del progetto.

Tale tema, infatti, viene spesso sottovalutato dalle pubbliche amministrazioni, con la conseguenza che tra l'affidamento del contratto di concessione di costruzione e gestione e il c.d. *financial closing*, possono trascorrere anche alcuni anni. La richiesta di modifiche ed adeguamenti delle clausole contrattuali, ritenute dai finanziatori insufficienti ai fini dell'erogazione del finanziamento, può comportare, infatti, la necessità di stipulare atti aggiuntivi all'originario contratto di concessione, determinando ritardi all'avvio del progetto.

Per la redazione del primo schema tipo di contratto di concessione è stato scelto il settore della sanità non soltanto per l'ampia utilizzazione che si fa dello strumento del *project financing* nel settore dell'edilizia sanitaria in Italia, ma anche per la complessità di tali operazioni. Si tratta, infatti, di opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione per le quali la remunerazione dei servizi è assicurata dalla stessa amministrazione aggiudicatrice attraverso il pagamento di canoni e non dai cittadini-utenti tramite il pagamento delle tariffe. Sono opere, quindi, che potrebbero manifestare negli anni un rilevante impatto sul debito pubblico, per le quali l'equilibrata allocazione dei rischi tra parte pubblica e parte privata appare rilevante non soltanto per la corretta impostazione dell'iniziativa ma anche ai fini del rispetto dei criteri indicati nella Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 "Treatment of public-private partnerships"⁸.

Al fine di acquisire le valutazioni dei diversi soggetti interessati - istituzioni pubbliche, imprenditori privati, banche, studi legali – l'UTFP ha promosso la costituzione di un gruppo di lavoro per la discussione di un primo testo base. Tale testo è stato modificato ed integrato a seguito delle osservazioni emerse nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro.

⁸ Cfr. par. 6.1.

La messa a punto del testo è quindi il risultato del contemperamento delle contrapposte esigenze di cui i singoli attori presenti intorno al tavolo sono stati portatori, nel tentativo di non favorire alcuna delle parti. bensì di agevolare la concreta realizzazione delle operazioni in PPP, attraverso l'utilizzo di un contratto equilibrato - sotto il profilo della ripartizione dei rischi - e completo, sotto il profilo della identificazione di clausole contrattuali idonee a regolare nel tempo il rapporto concessorio.

Il gruppo di lavoro ha affrontato questioni di difficile risoluzione nell'attuale contesto normativo, ma di centrale importanza ai fini della bancabilità delle iniziative di PPP. Tali questioni, congiuntamente alle iniziative auspicabili ai fini della loro definizione, sono descritte nelle linee guida che introducono lo schema di convenzione.

La convenzione costituisce un *work in progress* suscettibile di modifiche e integrazioni, a seguito delle osservazioni che potranno pervenire da parte degli operatori del settore che vorranno fornire il proprio contributo. Esso dovrebbe costituire una guida per le amministrazioni pubbliche, volta ad agevolare la stipula dei contratti, pur nella considerazione che ogni contratto presenta problematiche proprie, dovendo rispecchiare le peculiarità del singolo progetto da realizzare.

5.1.2 Osservazioni al Piano Economico Finanziario previsto dall'art. 4, comma 134 della L.350/03

Il documento, redatto dall'UTFP per l'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), riporta una serie di osservazioni al Piano economico-finanziario previsto dall'art. 4, comma 134, della legge n. 350/03 e fornisce indicazioni per la corretta valutazione dei progetti d'investimento per la realizzazione di opere pubbliche, nonché della loro bancabilità.

L'obiettivo di tale documento è stato quello di formulare alcuni suggerimenti di natura operativa di immediato impatto sulla redazione del piano economico-finanziario al fine di migliorarne la capacità informativa e la coerenza dei dati nell'arco temporale di riferimento del progetto. In particolare l'intervento ha riguardato i seguenti temi: tasso inflazione, tasso di sconto, manutenzione, copertura finanziaria, indici di bancabilità e tempi di valutazione.

Quanto raccomandato e suggerito nel documento è stato recepito nelle modifiche apportate allo schema di piano economico-finanziario dall'UVAL

5.2 L'elaborazione di documenti giuridici: proposte di modifiche legislative

5.2.1 Disegni di legge in materia di PPP (XV Legislatura)

L'UTFP ha effettuato una cognizione dei disegni di legge presentati in Parlamento all'inizio della XV legislatura in materia di PPP, concessioni autostradali, riforma delle norme in materia di lavori pubblici e di servizi pubblici locali.

A seguito dell'esame di tali proposte di riforma, l'UTFP ha elaborato un documento nel quale ha formulato osservazioni e proposte, ritenendo che occorra valutare attentamente l'opportunità di una nuova legge sul Partenariato Pubblico-Privato (PPP), considerata la complessità del tema.

L'UTFP ritiene, in particolare, che tra i DDL presentati in Parlamento nell'attuale legislatura, appaiono meritevoli di interesse quelli che prevedono *interventi di modifica puntuali*, volti a favorire:

- a. la riduzione del rischio amministrativo (attraverso la semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento del promotore e la connessa riduzione del rischio ricorsi);

- b. l'intervento dei soggetti finanziatori, con la previsione di ulteriori forme di garanzia a loro favore;
- c. le modalità realizzative delle opere destinate alla diretta utilizzazione della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, prevedendo meccanismi per una corretta allocazione del rischio di gestione in capo al soggetto privato;
- d. la possibilità, da parte di soggetti privati, di presentare proposte anche per quelle opere la cui realizzazione è un obbligo di legge ma che non risultano inserite nel programma delle opere pubbliche.

Sulla base dell'esperienza maturata dall'UTFP nell'espletamento dell'attività di supporto alle amministrazioni, le misure sopra elencate contribuirebbero, infatti, a rimuovere alcune specifiche criticità del procedimento del promotore, rendendone più agevole l'applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Nel citato documento, invece, viene ritenuta meno opportuna, al momento, l'introduzione di una legge *ad hoc* per la realizzazione di opere pubbliche e l'erogazione dei relativi servizi, volta a ridisegnare il quadro normativo vigente. Ciò, infatti, disorienterebbe ulteriormente gli attori del mercato di riferimento, interessati a realizzare operazioni in PPP, in una fase in cui l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha creato (e probabilmente continuerà a creare) notevoli problemi nel settore.

Un'iniziativa legislativa di tal genere appare inoltre prematura in considerazione del fatto che la Commissione Europea, ha previsto di predisporre, già a partire dal 2006, un documento interpretativo sui c.d. PPP istituzionalizzati⁹ e sta, altresì, vagliando l'opportunità dell'adozione di un atto normativo sulle concessioni (cfr. Comunicazione della Commissione sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni del 15 novembre 2005).

⁹ Cfr Allegato.

5.2.2 Proposte di modifiche/integrazioni alla c.d. legge obiettivo in materia di PPP

L'UTFP, nell'ambito delle attività del tavolo di lavoro sullo stato di attuazione delle legge obiettivo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha proposto, per quanto di propria competenza, alcuni emendamenti alla parte del decreto legislativo n. 163/2006 concernente "Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi". Tali emendamenti sono finalizzati ad un più ampio ed efficace ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici.

Il primo emendamento prevede l'obbligo, a carico dei soggetti aggiudicatori, di redigere studi di fattibilità delle infrastrutture da realizzare, al fine della individuazione e del corretto inserimento delle stesse nel programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Soltanto le analisi, le verifiche e le valutazioni effettuate attraverso gli studi di fattibilità - i cui contenuti potranno essere specificati con delibera CIPE o dal regolamento di attuazione - consentono di individuare correttamente, sin dall'impostazione dell'iniziativa, le modalità di realizzazione delle singole infrastrutture: con soli finanziamenti pubblici, ovvero con la possibilità del ricorso a capitali privati.

Ciò consentirà di ridurre il rischio di scelte errate in fase di programmazione delle iniziative e, quindi, di evitare, nel corso dell'*iter* di realizzazione, modifiche del progetto che potrebbero comportare un allungamento dei tempi e un incremento dei costi di realizzazione delle opere.

La seconda proposta di modifica suggerita dall'UTFP, di prevedere, nell'ambito del programma, la priorità degli interventi che possono essere finanziati con capitali privati, ha la finalità di introdurre un meccanismo di premialità ed incentivazione all'utilizzazione dello strumento della finanza di progetto, che, data la complessità,

è ancora scarsamente utilizzato dai soggetti aggiudicatori nell'ambito delle infrastrutture strategiche.

Relativamente alle funzioni dell'UTFP nell'*iter* di realizzazione delle infrastrutture strategiche, è proposto un triplice ruolo:

- nella fase di valutazione degli studi di fattibilità, prima dell'inserimento delle infrastrutture nel programma;
- nella fase istruttoria, dopo l'inserimento delle infrastrutture nel programma, quale organismo di supporto tecnico, su richiesta del Ministero delle infrastrutture (ruolo attualmente già previsto);
- nelle fasi di approvazione dei progetti, quale organismo di supporto tecnico del CIPE¹⁰.

5.3 Partecipazione a seminari e convegni

Nel periodo preso in esame dalla presente Relazione, i componenti dell'UTFP hanno partecipato, in qualità di relatori, a numerosi convegni e seminari dedicati ai temi giuridici ed economico-finanziari considerati più problematici nel settore del PPP.

Si evidenziano, in particolare:

1. convegni e seminari sul Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. L'entrata in vigore del nuovo Codice ha suscitato un vivace dibattito dottrinale relativamente ai nuovi istituti recepiti dalle direttive comunitarie nel nostro ordinamento giuridico. Ciò ha favorito l'organizzazione di numerosi convegni e seminari di approfondimento sull'impatto del nuovo Codice anche sugli istituti giuridici attraverso i quali si realizzano forme di PPP;
2. seminari al "Forum PA 2006". Nell'ambito dei seminari organizzati dal Forum P.A. l'UTFP ha preso parte sia con interventi giuridici – con una relazione sul contributo pubblico controllo ed equità – sia economico-finanziari, con un intervento sulla congruità del contributo pubblico;
3. seminario sulla linea ferroviaria Torino-Lione. L'UTFP ha partecipato ad un seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione Intergovernativa della linea Ferroviaria Torino – Lione, in cui si sono discussi gli effetti dei vari schemi di PPP proposti nella realizzazione della linea ferroviaria;
4. seminari organizzati dagli enti locali per lo sviluppo degli strumenti di PPP per progetti locali, con particolare attenzione alle modalità di coinvolgimento di capitali privati in tale settore e all'introduzione di strumenti finanziari innovativi.
5. Nel corso di tali convegni sono stati predisposti documenti a scopo divulgativo in fase di pubblicazione sul sito web dell'UTFP.

¹⁰ Le proposte di modifica legislativa indicate dall'UTFP sono state inserite nello schema di secondo decreto legislativo di modifica-integrazione del Codice dei contratti pubblici relativo a lavori, servizi e forniture, all'esame delle competenti Commissioni parlamentari al momento della redazione della presente Relazione.

6 I RAPPORTI ISTITUZIONALI CON ENTI E ASSOCIAZIONI E LE ATTIVITA' CONNESSE

Nel perseguitamento delle attività connesse alle proprie funzioni istituzionali, nel corso del 2006 l'UTFP ha svolto un costante lavoro di relazione e raccordo con altri soggetti istituzionali, sia collaborando all'avvio di iniziative su tematiche di comune interesse, sia partecipando alle attività di gruppi di lavoro.

In particolare, l'UTFP ha partecipato ad iniziative in raccordo con strutture del Ministero dell'economia e finanze, del Ministero della salute e dell'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (ASSR) ed ha iniziato, nell'ottobre 2006, un'attività di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in merito alle proposte per l'utilizzazione dei fondi di cui all'art. 144, comma 17 della legge n. 388 del 23/12/2000.

E' proseguita inoltre la collaborazione con la Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e con il Formmez.

Nel corso del 2006 sono stati infine avviati contatti con l'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli appalti e la Contabilità Ambientale (ITACA) e con la Federazione Imprese di Servizi (FISE).

Nei paragrafi che seguono si dà puntualmente conto delle attività svolte.

6.1 Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro-Direzione Gestione del Debito Pubblico

Nell'ambito della documentazione allegata alla Notifica sul *deficit* e sul debito pubblico inviata alla Commissione Europea nel settembre 2006, le autorità nazionali referenti (ISTAT, Ministero dell'Economia e Finanze, Banca d'Italia) hanno indicato il primo semestre 2007 quale termine di riferimento per allestire una procedura di monitoraggio delle operazioni di partenariato ricadenti nell'ambito

della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 "Treatment of public-private partnerships"¹¹.

Le operazioni di PPP, infatti, se da un lato possono consentire di massimizzare l'efficacia degli investimenti pubblici, dall'altro possono comportare rischi di accrescimento dei disavanzi di finanza pubblica attraverso clausole contrattuali ad esecuzione condizionata o differita nel tempo (cd. "*contingent liabilities*").

Allo scopo di avviare la procedura richiesta da Eurostat, la Direzione Gestione Debito Pubblico (GDP) del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e Finanze ha richiesto la collaborazione dell'UTFP.

Le attività svolte in comune hanno riguardato, in primo luogo, l'identificazione delle banche dati disponibili per la rilevazione¹². Inoltre, con la finalità di fornire informazioni su un campione di iniziative di PPP, già dalla missione Eurostat di marzo 2007, si è proceduto a:

- identificare le tipologie di progetti ricadenti nell'ambito della decisione Eurostat ed i settori di appartenenza delle stesse¹³;

¹¹ I PPP regolamentati dalla decisione Eurostat 11 febbraio 2004 sono caratterizzati dai seguenti elementi:

- la partnership deve prevedere una scadenza contrattuale di lungo periodo;
- deve essere contemplata dal contratto la nuova costruzione di una infrastruttura (o la ristrutturazione di una infrastruttura esistente di rilevante entità fisica e finanziaria) che fornirà servizi predefiniti in termini quantitativi e qualitativi;
- l'opera deve essere realizzata in settori in cui la Pubblica Amministrazione, sia a livello centrale che locale, ha un forte coinvolgimento di interesse pubblico (sanità, scuole, sicurezza e trasporti, ecc);
- la Pubblica Amministrazione deve essere l'acquirente principale dei servizi, attraverso pagamenti regolari, sia nel caso in cui la domanda sia generata dalla stessa P.A. sia che provenga da terzi utilizzatori.

In tali casi Eurostat stabilisce che gli *assets* legati a tali forme di PPP possano essere registrati fuori bilancio delle pubbliche amministrazioni, qualora vi sia un sostanziale trasferimento di rischi al privato.

¹² Le fonti di rilevazione disponibili sono state individuate nella banca dati CUP (Codice Unico Progetto) e nell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato (Infopieffe). A seguito di un primo confronto, la banca dati dell'Osservatorio è risultata quella più idonea, al momento, per rilevare le iniziative da sottoporre a monitoraggio.

¹³ I settori presi in esame sono stati: sanità, edilizia pubblica (centri direzionali, centri socio assistenziali, edilizia scolastica e universitaria, caserme, ecc), trasporto pubblico locale.

- predisporre un questionario da sottoporre ad un campione di pubbliche amministrazioni titolari di iniziative di PPP per acquisire elementi informativi finalizzati a rilevare e opportunamente rendicontare l'eventuale rischio per il bilancio dello Stato conseguente alla realizzazione di tali progetti.

Contestualmente, al fine di verificare le procedure adottate dagli altri Stati membri per rilevare le iniziative di PPP disciplinate dalla decisione Eurostat, 11 febbraio 2004, sono state consultate le strutture europee omologhe dell'UTFP, trasmettendo una richiesta di informazioni su specifici temi. L'iniziativa è stata realizzata avvalendosi della collaborazione della Direzione Infrastrutture e Progetti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). Sulla base delle risposte ricevute è stato redatto un rapporto, che mette in evidenza l'ampia diffusione di procedure formalizzate di rilevazione e monitoraggio delle operazioni di PPP, pur secondo diverse modalità, con riferimento in particolare alla obbligatorietà di *reporting* nei confronti della pubblica amministrazione di riferimento.

6.2 Ministero dell'Economia e delle Finanze - Fondo Centrale di Garanzia Autostrade e Ferrovie Metropolitane

L'UTFP nel 2006 ha svolto una serie di incontri con rappresentanti del Fondo Centrale di Garanzia per le Autostrade e per le Ferrovie Metropolitane¹⁴ e del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'intento di identificare la possibilità di un provvedimento legislativo di riforma, destinato ad estendere le garanzie previste dal regolamento del Fondo ad altri settori. La riforma avrebbe potuto rappresentare un efficace strumento di ausilio al rilancio degli investimenti pubblici, sostenendo la fase di *start up* dei progetti.¹⁵

Un dossier predisposto dall'UTFP illustra le motivazioni della proposta, nonché le ipotesi di *iter* normativo.

¹⁴ Il Fondo Centrale di Garanzia per le Autostrade e per le Ferrovie Metropolitane, è stato istituito nel 1968 con la legge n. 382¹⁴, al fine di rendere operativa, previa autorizzazione del Ministero del Tesoro, la garanzia statale sui contratti di mutuo stipulati dagli enti concessionari per la costruzione e l'esercizio di autostrade.

¹⁵ La legge finanziaria per il 2007 ha soppresso il Fondo, destinando le risorse finanziarie al completamento della Salerno-Reggio Calabria.

6.3 Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato

Nell'anno 2006 l'UTFP ha partecipato agli incontri del Gruppo di lavoro SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato per la codifica delle operazioni di incasso e di pagamento delle pubbliche amministrazioni (Regioni, enti locali, Università, ASL)¹⁶.

L'attività di partecipazione a tali incontri è stata finalizzata a prendere atto delle modalità tecniche della codifica delle operazioni destinata a realizzare, nell'ambito degli investimenti pubblici, un'innovazione di tipo contabile. Tale innovazione rappresenta uno strumento per la valutazione delle risorse a disposizione per la realizzazione degli investimenti e, di conseguenza, per una razionale allocazione delle stesse.

¹⁶ Estratto da pubblicazione tematica della Banca d'Italia, G. Mulone, *Il Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici* in La Banca d'Italia e la tesoreria dello Stato, ottobre 2006.

".....La realizzazione di una base dati che contenga informazioni sull'attività finanziaria degli enti pubblici.....può favorire nuove e più efficienti modalità di programmazione e di gestione delle politiche di finanza pubblica nel rispetto delle autonomie e delle responsabilità."

" Il primo passo verso la realizzazione di un sistema informativo per la rilevazione dei dati (incassi e pagamenti) delle Amministrazioni pubbliche è costituito dall'articolo 28 della legge finanziaria per l'anno 2003. Questa norma, con l'obiettivo di assicurare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri europei, dispone la codifica delle operazioni di incasso, di pagamento e dei dati di competenza economica rilevati dalle Amministrazioni pubbliche; senza l'indicazione della codifica nelle disposizioni finanziarie i tesorieri o cassieri degli enti non possono eseguire le operazioni di incasso e di pagamento.

La legge finanziaria per il 2005 prevede l'avvio della fase sperimentale del SIOPE, demandando al Ministero dell'Economia e delle finanze la individuazione di un numero limitato di enti i cui tesorieri sono in grado di trasmettere all'archivio le informazioni, opportunamente codificate, sugli incassi e sui pagamenti. L'adesione al SIOPE consente di uscire dalla tesoreria unica."

"Nei primi mesi del 2005, il MEF ha emanato i decreti che definiscono la codifica delle operazioni di incasso e di pagamento per le Regioni, le Aziende sanitarie locali (ASL), gli enti locali (Comuni, Province, Comunità montane, consorzi e altri enti locali) e le Università."

"Agli enti pubblici il SIOPE richiede la corretta rappresentazione, per mezzo della prevista codifica, delle operazioni di incasso e di pagamento, e la verifica della compatibilità con gli assetti delle responsabilità e delle strutture organizzative."

"Poiché il SIOPE interessa enti che hanno sistemi contabili e di bilancio differenti, per rendere comparabili i dati è stata elaborata una codifica analitica e univoca che riporta le operazioni a canoni di omogeneità. In tal modo il dato risulta indipendente dal sistema contabile e può essere comparato con dati appartenenti a sistemi contabili diversi.

6.4 Ministero della Salute

Anche nel corso del 2006 è proseguita la collaborazione con il Nucleo di valutazione del Ministero della Salute, nell'ambito delle attività previste dal Protocollo d'intesa per la realizzazione di iniziative in comune, sottoscritto nel 2004.¹⁷

L'attività svolta ha riguardato, in particolare:

- la predisposizione di uno "schema tipo di convenzione" per il settore sanitario (cfr. precedente par 5.1.1);
- l'analisi di problematiche procedurali e la valutazione di aspetti economico-finanziari riguardanti il progetto di realizzazione dell'"Ospedale del Mare" di Napoli.

6.5 Ministero dell'Ambiente

Nell'ottobre del 2006 è stata avviata un'attività di collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in merito alla valutazione delle proposte presentate per l'utilizzazione dei fondi di cui all' art. 144, comma 17 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

La legge sopra citata disciplina la copertura finanziaria di un programma finalizzato all'avvio della gestione del servizio idrico integrato, di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, attraverso il finanziamento di interventi diretti con particolare riguardo all'ottimizzazione dell'uso idropotabile di invasi artificiali e di reti.

¹⁷ Il protocollo sottoscritto dall'UTFP e dal Nucleo di valutazione del Ministero della Salute nell'aprile 2004 prevede che le due istituzioni debbano congiuntamente:

- procedere ad uno scambio periodico di informazioni sulle iniziative da avviare o in corso nell'ambito delle iniziative di Partenariato Pubblico-Privato nel settore della Sanità al fine di poter garantire un monitoraggio costante delle stesse ed un flusso continuo di informazioni;
- sviluppare attività comuni per promuovere iniziative di PPP e per assicurare una assistenza efficiente in tutte le fasi procedurali sin da quella della programmazione;
- elaborare congiuntamente strumenti finalizzati a favorire la diffusione di metodologie per la progettazione, la realizzazione e la gestione di opere in PPP in sanità.

Ai sensi di detta legge, il finanziamento delle opere è approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'UTFP.

Le richieste di finanziamento sono predisposte dalle Regioni interessate ed indicano:

- l'impegno del soggetto gestore ad anticipare almeno il 30% dell'investimento necessario;
- i benefici prodotti sulla dinamica tariffaria contemplata nel piano dell'ambito territoriale ottimale.

L'attività dell'UTFP è volta alla verifica delle condizioni per accedere ai finanziamenti ai sensi di quanto previsto dalla legge 388/2000.

Nel corso del 2006 le Regioni che hanno presentato le proposte di finanziamento sono state:

- Liguria;
- Veneto;
- Provincia Autonoma di Bolzano;
- Provincia Autonoma di Trento;
- Toscana;
- Lazio.

In tutti i casi analizzati dall'UTFP le richiesta di finanziamento presentavano le condizioni necessarie per accedere all'erogazione dei fondi.

6.6 Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali

L'UTFP partecipa dal 2003 ai lavori della Commissione di studio in materia di sperimentazioni e innovazioni gestionali (Commissione SIG)¹⁸, costituita presso l'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali con l'obiettivo di:

- effettuare una ricognizione delle sperimentazioni e innovazioni gestionali effettuate dalle aziende sanitarie ai sensi dell'art 9 bis del D.Lgs 502/92 e ss.mm. e ii., raccogliendo le informazioni ed i dati all'interno di apposita banca-dati;
- sviluppare e approfondire l'analisi delle iniziative intraprese, in particolare nell'area della collaborazione con i soggetti privati;
- promuovere l'affinamento delle metodologie di progettazione, attuazione e valutazione delle iniziative.

In funzione dell'obiettivo individuato, la Commissione ha approfondito il tema dei PPP in sanità, ampliando il campo di analisi alle diverse forme di collaborazione previste dal nostro ordinamento. Ciò in considerazione del fatto che le iniziative di "sperimentazione", che secondo il Legislatore avrebbero dovuto seguire il modello normativo delineato dal D. Lgs 502/92, in realtà si andavano sviluppando prescindendo da tale modello e dalla relativa disciplina.

In tale attività di approfondimento la Commissione ha promosso e realizzato forme di confronto con diversi soggetti, pubblici e privati, singoli e associazioni, a diverso titolo interessati alla materia, che hanno consentito di acquisire una rappresentazione ampia, se pur non esaustiva, delle iniziative di collaborazione pubblico-privato e di ricavare utili elementi di conoscenza delle stesse.

¹⁸ La Commissione, con mandato a termine al 31 dicembre 2006, è costituita da esperti del settore sanitario e rappresentanti di enti ed istituzioni pubblici e privati (Ministero salute, ASSR, Consiglio superiore Sanità, UTFP, Finlombarda, Confindustria).

Ciò ha permesso di evidenziare alcune peculiari criticità del rapporto pubblico-privato, nonché gli ostacoli che non permettono di sfruttare appieno le potenzialità offerte da tali forme di collaborazione.

Nel corso del 2006, l'Unità tecnica ha collaborato alla elaborazione del documento "Libro bianco sulle collaborazioni pubblico-private in sanità", che rappresenta la sintesi dell'attività svolta dalla Commissione.

6.7 Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Proseguendo la collaborazione con la Rete dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (Rete NUVV)¹⁹, l'UTFP ha partecipato, nel corso del 2006, alla realizzazione di attività formative organizzate dal Formez²⁰ nell'ambito del Progetto Nuval (Progetto per la formazione a sostegno della Rete).

L'UTFP ha, inoltre, contribuito alla predisposizione di una nota metodologica sui PPP, presentata ai NUVV nel corso di un seminario svoltosi a Roma il 4 luglio 2006. La nota, che rappresenta una base di riflessione sulla tematica dei PPP per la realizzazione di investimenti pubblici, evidenzia, tra gli altri temi, la funzione che potrebbe essere svolta dai Nuclei di Valutazione, in collegamento con gli organi istituzionali deputati alla promozione del PPP, con l'obiettivo di sviluppare un appropriato assetto istituzionale di *governance* delle operazioni di PPP.

6.8 Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale

Dal febbraio 2006 l'UTFP ha avviato una serie di incontri con l'Istituto per l'innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA)²¹

¹⁹ I Nuclei di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici (NUVV), istituiti dall'art. 1 della legge 144/99 operano presso 33 amministrazioni (12 Ministeri, tutte le Regioni e le Province Autonome)

²⁰ Il Formez, Centro di Formazione e Studi, opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²¹ ITACA è l'organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per il supporto dell'istruttoria dei provvedimenti di natura tecnica da sottoporre alla approvazione della stessa Conferenza, costituita per svolgere anche attività di monitoraggio, informazione, studio, ricerca e documentazione nel settore degli appalti pubblici.

finalizzati alla predisposizione di un Protocollo di Intesa per disciplinare la collaborazione reciproca in materia di Partenariato Pubblico-Privato.

Risulta infatti particolarmente sentita dalle Regioni e dalle Province autonome l'opportunità di costituire un punto di riferimento in ordine alle problematiche riguardanti la finanza di progetto e il PPP²², con particolare riferimento al tema dei rischi, degli indirizzi in materia da parte degli organismi istituzionali, oltre che delle novità normative comunitarie, nazionali e regionali.

L'UTFP è parimenti interessata ad una diffusione e scambio di *know-how* con i diversi livelli decisionali e programmatore, quali sono quelli rappresentati dalle Regioni e dalle Province autonome. Queste, infatti, hanno competenze programmatiche in settori quali sanità, mobilità, ambiente, nei quali è ineludibile elevare la qualità della spesa pubblica, migliorando la qualità dei servizi da offrire alla collettività.

Gli obiettivi focalizzati nella Protocollo d'Intesa sono, tra gli altri:

- sviluppare delle "Regole di approccio tematico alla Finanza di Progetto" per pervenire ad una moderna disciplina statale e regionale della materia, ispirata ai principi consolidati a livello europeo e internazionale;
- elaborare congiuntamente strumenti finalizzati a favorire la diffusione di metodologie per la progettazione, realizzazione e gestione di opere di PPP;
- identificare e risolvere problemi relativi agli aspetti procedurali che possono ostacolare la realizzazione di operazioni di PPP;
- definire strumenti economico-finanziari a supporto degli investimenti pubblici in regime di Partenariato Pubblico-Privato.

²² ITACA ha costituito uno specifico Gruppo di lavoro in materia di "Finanza di Progetto" oltre che per promuovere le tecniche del PPP in ambito regionale anche e soprattutto con lo scopo di affrontare in modo condiviso tra le Regioni e le Province autonome le problematiche della finanza di progetto.

Nel dicembre 2006, in relazione all'importanza dei motivi sottostanti al Protocollo d'Intesa, si è convenuto sull'interesse comune di coinvolgere nell'iniziativa la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

6.9 Federazione Imprese di Servizi

Nel novembre 2006 l'UTFP ha iniziato una interlocuzione con la Federazione Imprese di Servizi (FISE) che rappresenta, nell'ambito di Confindustria, il settore dei servizi privati alla collettività e alle imprese. Gli incontri sono stati finalizzati ad individuare gli ambiti di possibile collaborazione nel settore del PPP per la realizzazione delle opere pubbliche e gestione dei servizi e, in particolare, del ruolo delle imprese di servizi in tali complesse operazioni.

Nei primi incontri tra l'UTFP e la FISE – destinati a verificare il reciproco interesse alla stipula di una intesa per stabilire forme stabili di collaborazione - l'attenzione è stata focalizzata sulla centralità della gestione nei progetti da realizzare in PPP e, correlativamente, sulla difficoltà per le imprese di servizi ad affermarsi come attori di primaria rilevanza nell'ambito di tali operazioni, nonché della più generale criticità relativa alla non considerazione del servizio come elemento rilevante di tali progetti.

In particolare si è cercato di individuare un insieme di misure concrete finalizzate ad affermare il ruolo delle imprese di servizi nei progetti in partenariato, con rilevanza paritaria accanto agli studi di progettazione, alle imprese di costruzione, alle banche, alle assicurazioni, alle società di consulenza.

La FISE si è mostrata interessata e disponibile ad offrire all'UTFP, oltre all'apporto di conoscenze ed esperienze nel settore, la propria collaborazione ed il proprio supporto nell'attività di predisposizione di strumenti standardizzati per singoli servizi che l'UTFP ha in programma di redigere.

7 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

L'attività di relazione con istituzioni ed organismi internazionali, pubblici e privati si è sviluppata, nel corso del 2006, sulle seguenti linee di azione:

- **partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali**, con la finalità di confrontarsi su specifiche problematiche del PPP, anche riferite a singoli settori;
- **realizzazione di incontri bilaterali** con organismi internazionali finalizzati ad uno scambio di informazioni ed esperienze in materia di PPP;
- **partecipazione ai gemellaggi amministrativi**, strumento istituito dall'Unione Europea nell'ambito del programma PHARE, con la finalità di fornire assistenza ai Paesi candidati all'adesione nel processo di *Institutional Building*, ovvero nell'adeguamento amministrativo-normativo delle amministrazioni nazionali all' "*acquis communautaire*".
- **partecipazione ad eventi e convegni** internazionali, a cui hanno partecipato soggetti a vario titolo coinvolti in operazioni di PPP (PPP task forces, pubbliche amministrazioni, rappresentanti del mondo della finanza, delle costruzioni).

7.1 Partecipazione a gruppi di lavoro promossi da organismi internazionali

7.1.1 *Informal PPP exchange*

Nel 2006 l'UTFP ha mantenuto una attiva partecipazione al tavolo di lavoro informale promosso dalla Direzione Generale Trasporti ed Energia (DG TREN) della Commissione Europea, noto come *Informal PPP exchange*, avente come oggetto la promozione e lo scambio di esperienze in merito all'utilizzo concreto di forme di partenariato nel settore dei trasporti, con riferimento particolare alle grandi reti di trasporto europeo (i cosiddetti TEN-T *projects*).

Convocato con cadenza trimestrale, il tavolo di lavoro prevede la partecipazione, oltre che dell'UTFP, in qualità di membro stabile, di rappresentanti dei 25 Paesi membri dell'Unione Europea, facenti capo sia ai Ministeri interessati, sia alle PPP

task forces istituite, in analogia a quella italiana, per la promozione e lo studio dei partenariati.

Al tavolo di lavoro è costante la rappresentanza della BEI, nonché di altre istituzioni e delle diverse Direzioni Generali coinvolte nelle specifiche problematiche trattate (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Nazioni Unite, DG ECFIN, DG MARKT, DG REGIO *etc.*,).

Nel periodo considerato, il tavolo di lavoro è stato convocato per discutere i seguenti temi:

- definizione di un fondo di garanzia presso la BEI, finanziato dall'Unione Europea, per favorire lo *start-up* dei progetti di trasporto;
- approfondimento dello sviluppo dello strumento di garanzia del *Risk Capital Fund* sino a questo momento sotto utilizzato rispetto alle potenzialità;
- definizione del nuovo regolamento per l'erogazione dei fondi comunitari, al fine di renderli adattabili alle esigenze di erogazione in fase di gestione e non solo, come ammesso ora, in fase di costruzione delle opere.

In tali occasioni la Commissione ha relazionato sui passi adottati per la possibile predisposizione di una direttiva comunitaria sulle concessioni, anche alla luce dei positivi risultati della perizia disposta per misurare l'impatto di tale direttiva in alcuni paesi europei, tra cui l'Italia.

Sono state oggetto di attenzione del gruppo di lavoro anche tematiche specifiche proposte da rappresentanti di diversi Stati. In particolare, l'UTFP si è fatta promotrice dell'approfondimento del tema dell'applicazione dell'IVA sul contributo pubblico associato ad operazioni di PPP.

7.1.2. European PPP Expertise Center

Insieme alla Banca Europea per gli Investimenti, alla Commissione Europea e ad altre *task forces* nazionali europee, UTFP partecipa al gruppo di lavoro per la

creazione dell' *European PPP Expertise Center* (EPEC), un centro di raccolta, informazione e promozione delle esperienze europee in materia di PPP.

Il Centro è promosso dalla Commissione Europea, da istituzioni comunitarie, da organismi internazionali, quali la BERS e dagli Stati nazionali, e si avvale dell'organizzazione e della logistica della BEI. Ad esso potranno aderire la stessa Commissione, le istituzioni finanziarie e gli Stati Membri della Comunità Europea, attraverso le proprie *task forces* nazionali e regionali o attraverso gli Enti e le istituzioni pubbliche che hanno competenza sul PPP.

Durante l'anno 2006 il gruppo di lavoro ha definito gli scopi ed i contenuti del progetto, ed ha redatto un bozza di documento da sottoporre alla sottoscrizione da parte dei futuri aderenti al Centro, da approvarsi da parte delle istituzioni coinvolte entro il luglio 2007.

Secondo i programmi, EPEC potrebbe essere operativo dal quarto trimestre del 2007.

7.2 Realizzazione di incontri bilaterali

7.2.1. Incontri con rappresentanze di istituzioni pubbliche

L'attività dell'UTFP è stata oggetto di spiccato interesse da parte di Enti pubblici e associazioni appartenenti a Paesi esteri. Tale interesse ha portato alla realizzazione di incontri bilaterali aventi come oggetto l'esame di temi inerenti il PPP e lo sviluppo del mercato della finanza di progetto in Italia. In particolare l'UTFP ha avuto incontri con le seguenti rappresentanze:

- a) Slovenia, Commissione di controllo degli appalti pubblici

Nel corso di una missione in Italia, la rappresentanza dell'Autorità indipendente di controllo degli appalti pubblici slovena ha incontrato l'UTFP. Oggetto dell'incontro sono state le procedure di aggiudicazione delle concessioni in Italia in regime di finanza di progetto, ed i meccanismi di controllo implementati dagli Enti pubblici prima e dopo le aggiudicazioni dei contratti. Particolare attenzione è stata

manifestata in merito al ruolo svolto dall'UTFP nell'ambito delle attività di *policy making*.

b) Svezia, Associazione degli Enti locali e delle Regioni (*Sveriges Kommuner och Landsting*).

Solo recentemente la Svezia ha aperto il proprio mercato delle opere e dei servizi pubblici al PPP.

Pertanto l'Associazione ha dimostrato particolare interesse nei confronti dell'esperienza italiana sul tema ed ha richiesto di approfondire i seguenti punti:

1. operazioni in finanza di progetto nel settore del *real estate* pubblico;
2. il mercato del PPP in Italia;
3. allocazione dei rischi, finanziamenti e contratti;
4. *Construction management* nelle operazioni di PPP

c) Danimarca, *Technical University of Denmark*

La Facoltà di Ingegneria Civile della *Technical University of Denmark* (DTU) ha in corso per conto del governo danese un ricerca sugli aspetti del PPP a livello internazionale, al fine di suggerire le *best practises* e gli aspetti qualificanti dell'esperienza di altri paesi, fra i quali l'Italia, da introdurre in Danimarca.

Nel corso dell'incontro tra l'UTFP ed i rappresentanti dell'Università danese sono stati trattati i seguenti argomenti:

1. l'esperienza storica dell'Italia nel settore delle concessioni e del PPP;
2. gli aspetti attuali normativi, finanziari e di mercato del PPP in Italia;
3. il ruolo e l'attività dell'UTFP in tale contesto

Particolare interesse è stato dimostrato riguardo al mercato delle opere di piccole e medie dimensioni, che in Italia costituisce la parte preponderante delle operazioni sviluppate in PPP.

7.2.2 Incontro con il Fondo Monetario Internazionale

Come già avvenuto nel 2005, anche durante la missione in Italia nel novembre 2006 il Fondo Monetario Internazionale ha incontrato l'UTFP, nell'ambito del procedimento di consultazione sulla base dell'Articolo IV dello Statuto del Fondo, finalizzato alla stesura del rapporto annuale che il Fondo dedica alla situazione economica dell'Italia.

L'incontro ha avuto lo scopo di approfondire ulteriormente la conoscenza sullo stato del PPP in Italia, le modifiche normative intervenute e l'andamento del mercato delle infrastrutture in PPP nel corso del 2006. In tale occasione è stato inoltre illustrato il ruolo dell'UTFP nell'ambito del programma delle opere strategiche.

I temi illustrati dall'UTFP nel corso dell'incontro sono stati, in dettaglio:

- le modifiche del quadro normativo e regolamentare intervenute nel corso del 2006, riguardanti il PPP e la finanza di progetto;
- lo stato di implementazione dei progetti in PPP, con particolare riferimento alle principali iniziative di imminente definizione od in corso di esecuzione;
- le regole riguardanti le attività di *reporting* e di monitoraggio delle iniziative di PPP.

7.3 Partecipazioni a progetti di gemellaggio amministrativi

Nell'ambito dei progetti di gemellaggio finanziati dall'Unione Europea, l'UTFP, in stretto raccordo con il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, ha partecipato alla progettazione e successiva elaborazione della candidatura per il progetto "*Implementation of Public Private Partnership (PPP) policy in the Czech Republic*" con le finalità di *a)* incrementare l'efficienza degli investimenti pubblici in infrastrutture e la gestione dei servizi pubblici quale parte qualificante delle riforme di finanza pubblica nella Repubblica Ceca e di *b)*

sviluppare una metodologia per un corretto approccio al PPP e conseguentemente fornire adeguato supporto nelle azioni di sviluppo di tale strumento.

Sulla stessa linea, occorre ricordare la collaborazione fornita al Dipartimento del Tesoro del Ministero e all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nell'ambito del progetto "*Strengthening the Public Procurement System in Turkey*". Tale collaborazione si è prevalentemente concretizzata da un lato nella progettazione e impostazione di attività formative per funzionari e dirigenti della *Public Procurement Authority* della Repubblica Turca relative alle caratteristiche generali, agli aspetti legali e finanziari di un'operazione di PPP attraverso la presentazione di *case studies*, dall'altro in interventi di supporto alle attività di *drafting* normativo di testi legislativi e regolamentari in corso di approvazione e relativi all'implementazione del nuovo pacchetto legislativo UE in materia di appalti pubblici (direttive 17 e 18/2004/CE)

7.4 Partecipazione a seminari e convegni

Nel corso del 2006, l'UTFP ha partecipato, con proprie relazioni ed interventi, ai seguenti seminari ed eventi :

- su invito dello *European Institute of Public Administration* (EIPA), l'UTFP ha partecipato ad un seminario, svoltosi a Maastricht nell'aprile 2006, dal titolo "*Making Best Use of Public Funds*". Il seminario ha costituito occasione di proficuo confronto con esperienze maturate in altri paesi appartenenti alla UE relativamente alle tematiche dell'efficienza della spesa pubblica per investimenti e delle possibili applicazioni del PPP per conseguire tale obiettivo;.
- su invito del *World Bank Institute* (*WBI*), l'UTFP ha partecipato alla prima conferenza internazionale promossa dal *WBI* "*PPPs in infrastructure days*", svoltasi a Washington nel giugno 2006. La conferenza, alla quale hanno partecipato rappresentanti di strutture dedicate al PPP, operanti in circa 30 Paesi, oltre a esponenti del *WBI* e di organizzazioni ad esso collegate, ha

rappresentato un momento di confronto su specifici temi attinenti la finanza di progetto ed il PPP ed ha consentito uno scambio di esperienze e testimonianze sui programmi e sulle operazioni realizzati a livello internazionale;

- nell'ambito della 13° conferenza annuale della *European Real Estate Society*, organizzata dalla *Bauhaus-Universität di Weimar* e dalla *German Society of Property Researchers*, svoltasi a *Weimar* nel giugno 2006, l'UTFP è stata invitata, insieme alle rappresentative di Francia, Germania, Portogallo e Repubblica Ceca, a partecipare ai lavori della sessione dedicata al PPP. Nel corso di tale sessione sono state prese in esame alcune problematiche del PPP comuni a livello europeo (maturità dei mercati, sviluppo dei progetti, *best practices* applicabili) e su alcuni aspetti specifici, quali le tecniche di valutazione economico-finanziaria della convenienza nel ricorso a formule di PPP. Particolare attenzione è stata inoltre dedicata ai requisiti ed alla qualità tecnica dei progetti affidabili con forme di PPP;
- l'UTFP è infine stata invitata a partecipare al 7° European PPP Summit, che si è svolto ad Atene nel novembre 2006, con il patrocinio del Ministero dell'Economia e Finanze greco e della Banca Nazionale di Grecia. Il Summit rappresenta uno degli appuntamenti annuali di maggior rilevanza per la comunità degli operatori, pubblici e privati, del PPP. In esso vengono discussi, in sessioni generali e tematiche, aspetti rilevanti dei PPP, con una forte attenzione allo sviluppo del mercato delle operazioni di PPP nei vari paesi europei ed alle tendenze in atto.

8 CONCLUSIONI

L'UTFP, istituita nel maggio 1999, ha avviato la fase operativa nel maggio 2000. Missione iniziale e primaria della struttura era la promozione e divulgazione della tecnica della finanza di progetto nel Paese, conseguente all'introduzione nell'ordinamento giuridico di uno specifico istituto, il cd. promotore.

In dettaglio, all'UTFP è stato affidato il compito di promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, sia centrali, sia locali, un corretto utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con il ricorso a capitali privati e di fornire supporto alle commissioni costituite in ambito CIPE su materie attinenti il finanziamento delle infrastrutture.

Conseguentemente, l'UTFP ha fornito assistenza alle amministrazioni aggiudicatrici per i progetti da realizzare secondo schemi di PPP sotto i profili giuridico, economico-finanziario e tecnico-progettuale. Tale assistenza è stata prestata, su richiesta delle amministrazioni interessate, nelle diverse fasi del complesso *iter* procedurale per l'aggiudicazione dei contratti di concessione di costruzione e gestione, e, più in generale, per la realizzazione di operazioni di PPP.

Più di recente, il verificarsi di taluni eventi, sia a livello comunitario che nazionale, in merito all'affermarsi di varie modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e di gestione dei relativi servizi tramite il ricorso a capitali privati, ha reso necessario alcune riflessioni sulle modalità di utilizzo di tali strumenti nonché sulla missione stessa dell'UTFP.

Ci si riferisce, in particolare, allo sviluppo del mercato del PPP ed alla diffusione di modelli e forme innovative di *partnership* pubblico–privata, all'evoluzione di metodologie per la corretta impostazione di progetti in PPP (quali *Public Sector Comparator*, tecniche per la gestione dei rischi associati al progetto), all'approvazione della Legge obiettivo ed alla redazione di un programma delle

opere strategiche nel nostro Paese, che prevede, tra le modalità, anche forme di *partnership* pubblico- privata, al progressivo e costante interessamento delle istituzioni comunitarie alle problematiche relative al PPP, all'approvazione di un nuovo quadro normativo di riferimento di livello nazionale per la disciplina delle attività di *procurement* nei settori lavori, servizi e forniture e, infine, al rafforzamento di strutture analoghe all'UTFP in Paesi dell'area UE.

Questi nuovi scenari impongono all'UTFP di seguire, di fatto ed in aggiunta ai compiti originari, nuove e più impegnative linee di attività quali, a titolo esemplificativo:

- l'effettuazione dell'istruttoria dei progetti inseriti nel programma relativo alle opere strategiche;
- il monitoraggio dell'evoluzione del PPP in ambito UE e internazionale
- l'apertura di un costante dialogo con le istituzioni UE in tema di regolamentazione del PPP;
- il monitoraggio delle infrastrutture realizzate secondo schemi di PPP al fine di verificare l'effettivo contenimento del debito pubblico nel lungo periodo;
- la diffusione delle tecniche per una più corretta implementazione dei progetti da realizzare in PPP attraverso la redazione di linee guida per settori di intervento e la standardizzazione dei modelli contrattuali.

Al fine di rispondere adeguatamente alle nuove sfide poste dal mercato del PPP occorre prevedere un rinnovamento dell'UTFP che implica un ripensamento di ruolo, funzioni e organizzazione.

I nuovi compiti che l'UTFP è chiamata a svolgere, in una situazione *in fieri* della medesima struttura, confermano e rafforzano la necessità di una struttura *ad hoc* dedicata al PPP a livello nazionale, che sia organismo istituzionale di riferimento per l'UE, per le istituzioni pubbliche e private nazionali e per il mercato.

Una proposta operativa per il conseguimento di tale obiettivo passa attraverso una precisa definizione della struttura all'interno all'interno della pubblica amministrazione, affinché coordini l'attività di impulso in tema di PPP nel contesto

nazionale, assumendo il ruolo di organismo unificatore e di punto di riferimento, sul modello di quanto avviene in numerosi altri Paesi.

ALLEGATO

PRINCIPALI FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO PER LA REALIZZAZIONE E GESTIONE DI OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITA'

Il contesto normativo del PPP in Italia è stato oggetto di revisione sistematica in seguito all'emanazione del d.lgs. n. 263/2006 (Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) che, nel recepire le direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE, abolisce la vigente normativa in materia di lavori pubblici, definisce le principali figure contrattuali di partenariato, sancendo i principi cardine che devono regolare sia l'affidamento dei contratti di concessione sia le modalità di scelta del *partner* privato nel caso di costituzione di società miste.

Il d.lgs. 163/2006 recepisce inoltre le disposizioni normative relative alla realizzazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, individuate dal programma di cui all'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge obiettivo), per le quali è previsto un percorso procedimentale diverso per la progettazione, l'affidamento e l'aggiudicazione rispetto alle c.d. infrastrutture ordinarie.

Da segnalare è anche la previsione, all'interno della la Legge finanziaria 2007, che consente espressamente l'utilizzo del *leasing* immobiliare per la costruzione di infrastrutture pubbliche.

Il mutamento del contesto normativo di riferimento rende opportuna una cognizione degli istituti di partenariato vecchi e nuovi alla luce della suddivisione

per categorie strutturali delineata dal Libro Verde sui PPP della Commissione Europea²³.

1 LE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO NEL LIBRO VERDE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nel Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni presentato dalla Commissione Europea il 30 aprile 2004, seppure non sia definito il concetto di partenariato, viene chiarito che con tale termine ci si riferisce “in generale a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione e la gestione o la manutenzione di un’infrastruttura o la fornitura di un servizio” e che presentano le seguenti caratteristiche tipiche:

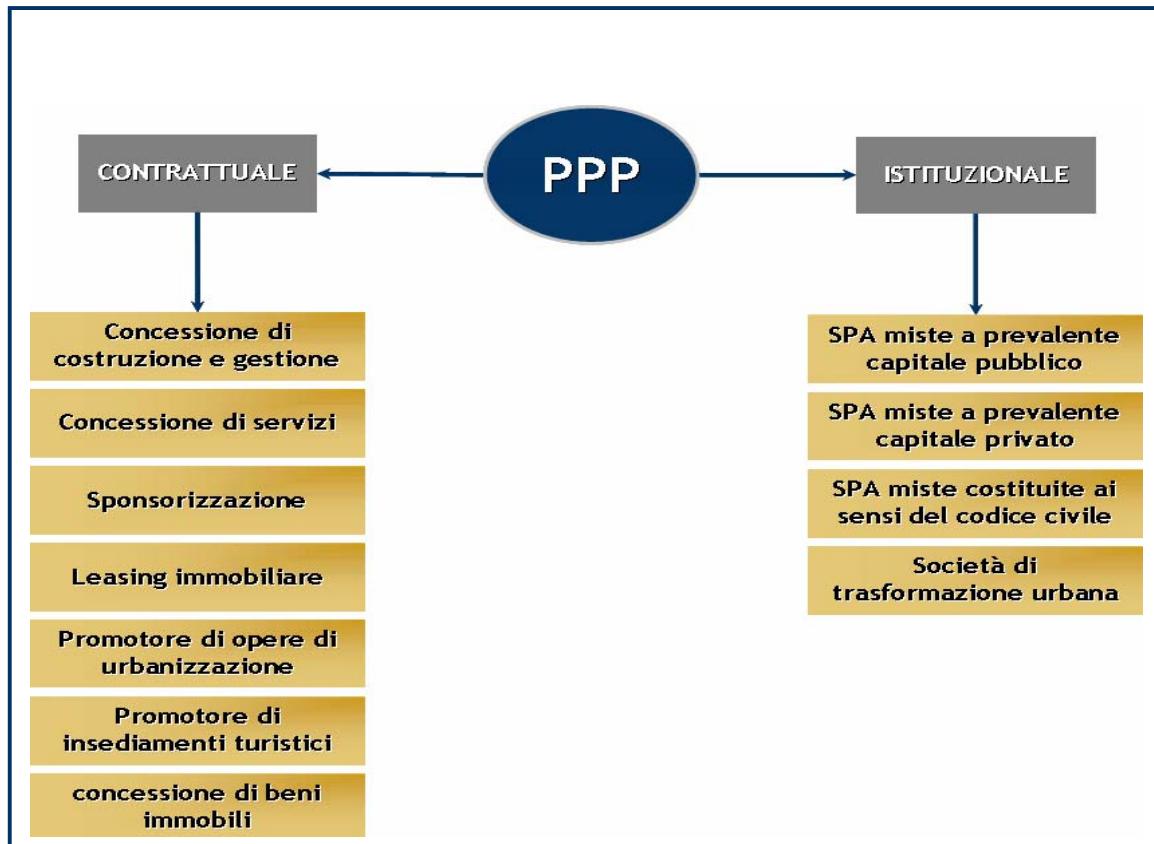
- a. durata relativamente lunga della collaborazione tra il *partner* pubblico ed il *partner* privato relativamente ai vari aspetti di un progetto da realizzare;
- b. modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato. Spesso quote di finanziamento pubblico, a volte notevoli, possono aggiungersi ai finanziamenti privati;
- c. ruolo importante dell’operatore economico, che partecipa a varie fasi del progetto. Il *partner* pubblico si concentra principalmente sulla definizione degli obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico, di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi, e garantisce il controllo del rispetto di questi obiettivi;
- d. la ripartizione dei rischi tra il *partner* pubblico e il *partner* privato. Tale ripartizione dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Il Libro Verde distingue due macro categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni:

²³ Cfr “Libro verde relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni” presentato dalla Commissione CE il 30 aprile 2004.

-
- a. partenariato contrattuale, basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato. In questo contesto uno dei modelli più conosciuti è il modello concessorio, caratterizzato dal legame diretto esistente tra il *partner* privato e l'utente finale: il privato fornisce un servizio alla collettività, in luogo, ma sotto il controllo, del soggetto pubblico.
 - b. partenariato istituzionalizzato, che implica l'esistenza di un'entità *ad hoc* detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. Negli Stati membri le autorità pubbliche ricorrono a queste strutture, in particolare per la gestione di servizi pubblici a livello locale (servizi di approvvigionamento idrico o per la raccolta dei rifiuti). La cooperazione diretta tra pubblico e privato nel quadro di un organismo dotato di personalità giuridica propria permette al *partner* pubblico di conservare un livello di controllo relativamente elevato sullo svolgimento delle operazioni, che può essere modificato nel tempo in funzione delle circostanze, attraverso la propria presenza nella partecipazione azionaria e in seno agli organi decisionali dell'impresa comune. Essa permette inoltre al *partner* pubblico di sviluppare un'esperienza propria riguardo alla fornitura del servizio in questione, pur ricorrendo al sostegno di un *partner* privato. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di un'impresa già esistente (privatizzazione).

Di seguito vengono illustrate le forme di partenariato vigenti nel nostro ordinamento giuridico.

Figura 1 Le forme di Partenariato

1.1 Gli strumenti di Partenariato Pubblico-Privato nell'ordinamento italiano

1.1.1 Gli strumenti di Partenariato contrattuale

Gli istituti giuridici attraverso i quali si realizzano nell'ordinamento italiano operazioni di PPP c.d. contrattuale sono attualmente disciplinati per la maggior parte dal d.lgs. n. 163/2006. All'interno di esso, in linea con le direttive CE del 2004, vengono definite e disciplinate le concessioni di lavori pubblici e le concessioni di servizi, nonché il contratto di sponsorizzazione. Inoltre con l'approvazione della legge finanziaria 2007 è stato reso possibile l'uso del contratto di *leasing* immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche.

a) Concessione di costruzione e gestione ex art. 143 del d.lgs. n. 163/2006 (vedasi schema fig. 3): è lo strumento definito dall'art. 3, comma 11 come "contratto a titolo oneroso, concluso in forma scritta, avente ad oggetto l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo".

Riproducendo lo schema già presente nella legge n. 109/1994 il d.lgs. 163/2006 prevede due meccanismi di affidamento della concessione di costruzione e gestione disciplinata dall'art. 143 del d.lgs. 163/2006:

- 1) il **procedimento ad iniziativa pubblica** disciplinato dall' art. 144 del Codice, in base al quale la concessione di lavori pubblici può essere affidata tramite procedura aperta o ristretta, utilizzando il criterio selettivo dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2) il procedimento ad iniziativa privata o cd. **procedimento del promotore:** ai sensi degli artt.152 e ss. del d.lgs. n. 163/2006 un soggetto privato, denominato "promotore" può proporre la realizzazione di un'iniziativa inserita nella programmazione triennale dei lavori pubblici dell'amministrazione concedente. Il promotore è tenuto all'elaborazione di un progetto preliminare, di una bozza di convenzione, di un piano economico-finanziario e dei necessari documenti di fattibilità e di inquadramento ambientale dell'iniziativa. La proposta, una volta dichiarata di pubblico interesse da parte dell'amministrazione, costituisce la base per una gara ad evidenza pubblica, finalizzata all'individuazione del concessionario, articolata in due momenti.

Gli schemi riportati nella figura 2 illustrano l'articolazione dei due procedimenti di aggiudicazione così come modificati in relazione alle nuove disposizioni del Codice.

Figura 2 Procedimenti per l'aggiudicazione del contratto di concessione e gestione

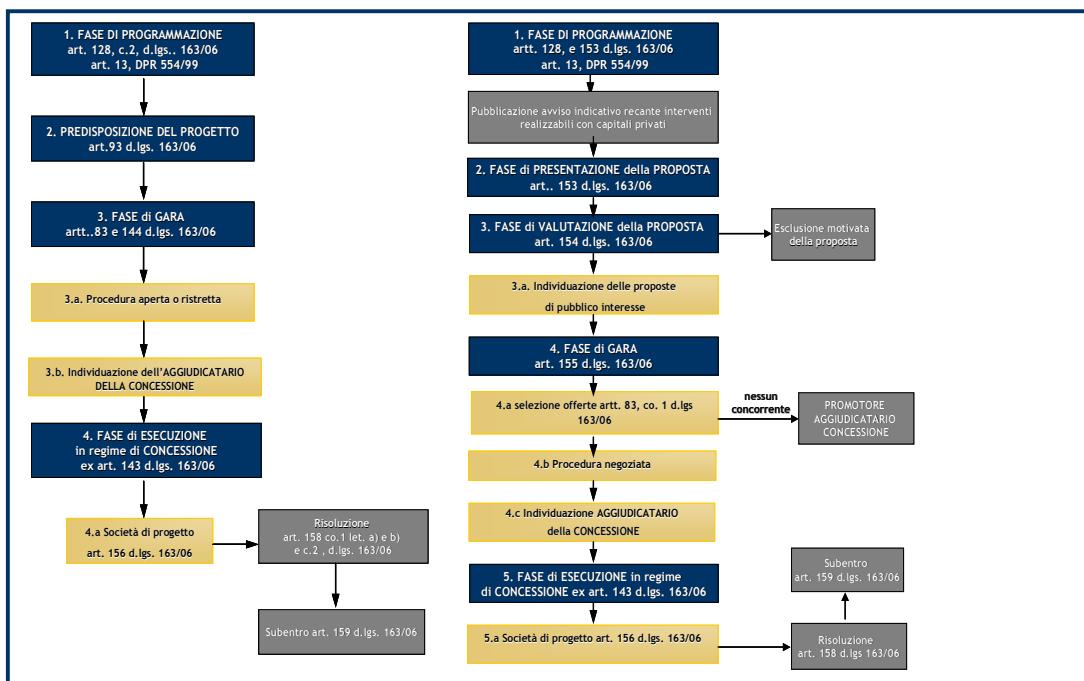
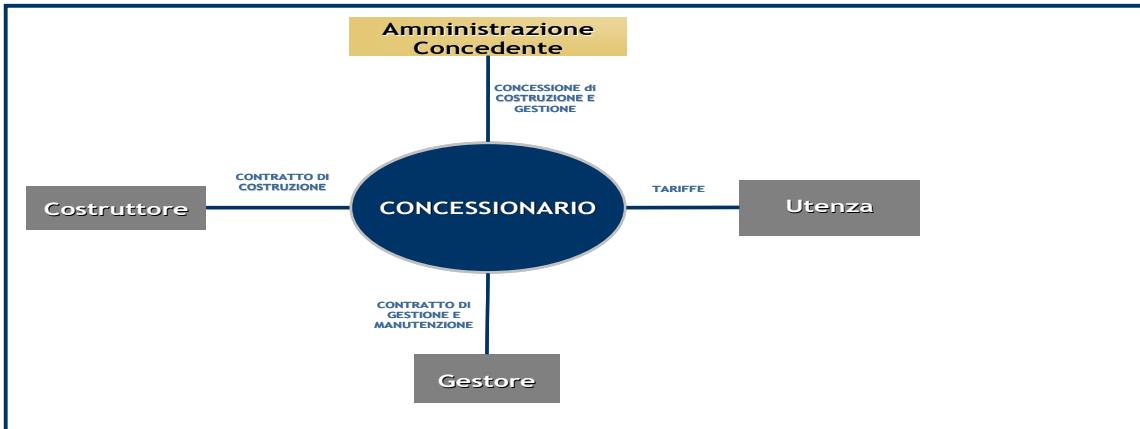


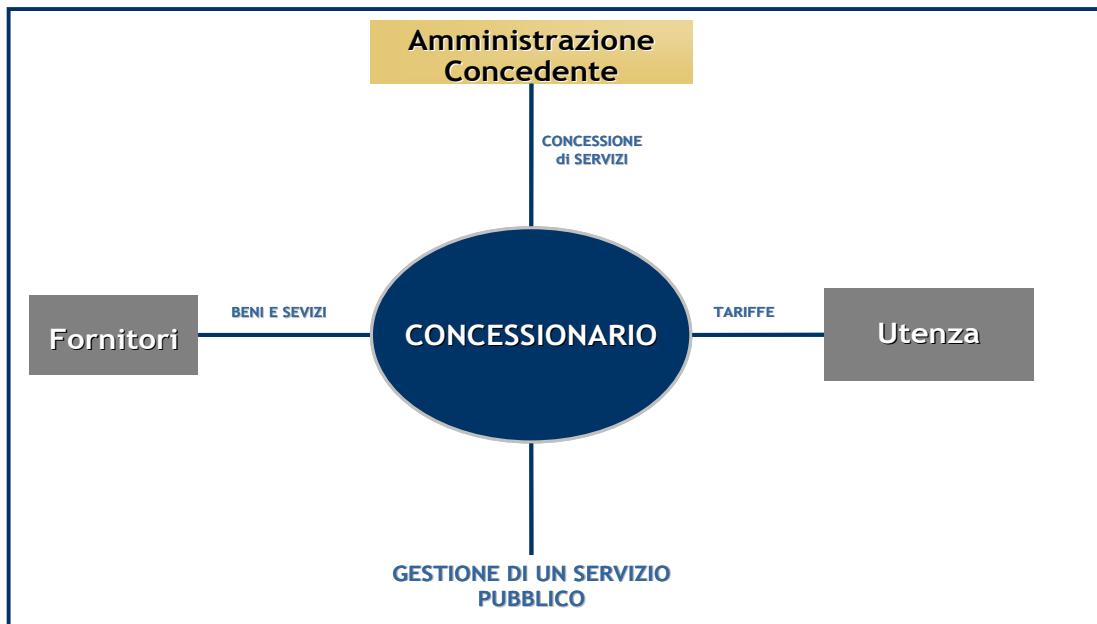
Figura 3 La concessione di costruzione e gestione



b) Concessione di servizi (vedasi schema fig. 4): definita dall'art. 3, comma 12 del d.lgs. n. 163/2006 come contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo. L'art. 30 del Codice stabilisce una disciplina di ordine generale rispetto alle concessioni di servizi, per il resto non soggette all'applicazione delle disposizioni dello stesso Codice. Il citato art. 30 stabilisce in particolare che in sede di gara venga stabilito un prezzo, qualora al concessionario sia imposto di adottare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare. Quanto alla scelta del concessionario, il medesimo art. 30, al comma 3 stabilisce che questa debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

L'art. 152 del d.lgs. 163/2006 introduce inoltre l'istituto del promotore di servizi, rinviando tuttavia per la disciplina al regolamento di attuazione da emanare.²⁴

Figura 4 La concessione di servizi



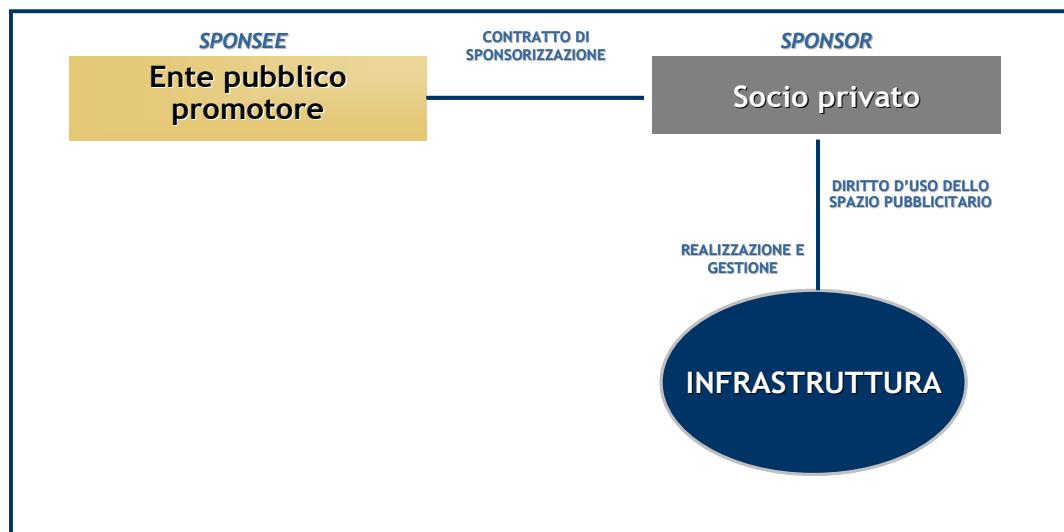
- d) **Sponsorizzazione²⁵** (vedasi schema fig. 5): contratto in cui l'amministrazione (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di pubblicizzare in appositi determinati spazi, nome, logo, marchio o prodotti, dietro un corrispettivo consistente in beni servizi o altre utilità. In base all'art. 26 del d.lgs 163/2006 al contratto di sponsorizzazione, quando ha

²⁴ L'art. 287 dello schema di regolamento, in corso di approvazione, detta una disciplina dell'istituto adattando alla specificità dei servizi il contenuto della proposta che viene presentata dal promotore ed individua le attività cui è tenuta l'amministrazione in sede di valutazione della proposta medesima. Inoltre si individua il meccanismo di scelta del promotore in quello descritto dall'art. 30 del d.lgs. 163/2006, prevedendo altresì il diritto di prelazione a favore del promotore (cfr. relazione illustrativa che accompagna lo schema di regolamento).

²⁵ Il contratto di sponsorizzazione era già previsto dall'art. 43 della legge 23 dicembre 1997, n. 449, dall'art. 119 del d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 recante Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e dall'art. 120 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 recante Codice dei beni culturali e del paesaggio.

per oggetto la realizzazione di lavori pubblici, ovvero intervento di restauro e manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici sottoposti a tutela ai sensi del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, ovvero servizi o forniture, si applicano le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto e l'amministrazione aggiudicatrice o altro ente aggiudicatore beneficiario delle opere, dei lavori, dei servizi, delle forniture impartisce le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto. In sostanza si impone l'applicazione delle norme in materia di qualificazione e si esplicitano i poteri dell'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito della sponsorizzazione.

Figura 5 Il contratto di sponsorizzazione



- e) **Leasing immobiliare** (vedasi schema Fig. 6): attraverso tale contratto la società di *leasing* si assume l'obbligo di finanziare la realizzazione dell'immobile, di far realizzare l'immobile e di consegnarlo all'amministrazione aggiudicatrice, che si obbliga ad utilizzarlo per un certo periodo di tempo, pagando un canone con la possibilità di riscattarlo, una volta che sia scaduto il termine previsto dal contratto. La legge 27 dicembre

2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) all'art. 1, commi 907,908 e 912-914 consente l'uso del contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, da parte dei committenti tenuti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Le citate disposizioni normative prevedono che il bando di gara per l'aggiudicazione del contratto determina i requisiti soggettivi, finanziari, economici, tecnico-realizzativi e organizzativi di partecipazione, le caratteristiche tecniche ed estetiche dell'opera, i costi, i tempi e le garanzie dell'operazione, nonché i parametri di valutazione tecnica ed economico finanziaria dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferme le altre indicazioni previste dal d.lgs. 163/2006 (comma 908); l'offerente può anche essere una associazione temporanea di imprese costituita da un soggetto finanziatore e dal soggetto realizzatore, responsabili, ciascuno in relazione alla specifica obbligazione assunta, ovvero un contraente generale, in caso di fallimento, inadempimento o sopravvenienza di qualsiasi causa impeditiva dell'adempimento dell'obbligazione da parte di uno dei due soggetti costituenti l'ATI, l'altro può sostituirlo, con l'assenso del committente, con altro soggetto avente i medesimi requisiti e caratteristiche (comma 912). Si precisa, al comma 913, che l'adempimento degli obblighi facenti capo alla stazione appaltante resta in ogni caso condizionato al positivo controllo della realizzazione ed eventuale gestione funzionale dell'opera secondo le modalità previste.²⁶

²⁶ Per completezza si ricorda che già l'art. 28 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 consentiva l'uso della locazione finanziaria di immobili da destinare a sedi degli uffici unici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché per lo svolgimento delle relative attività di gestione; mentre, l'art. 145, comma 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 prevedeva che il Ministero della Giustizia potesse impiegare anche lo strumento della locazione finanziaria per l'acquisizione di nuovi istituti penitenziari.

Figura 6 Il leasing immobiliare



e) Promotore di opere di urbanizzazione ex art. 32, comma 1, lett. g)

d.lgs. 163/2006: procedimento istituito con riferimento ad appalti pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari del permesso di costruire, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso ai sensi dell'art. 16 comma 2 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e dell'art. 28, comma 5 della legge 17 agosto 1942, n.1150 (legge urbanistica). L'amministrazione che rilascia il permesso di costruire può prevedere che in relazione alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, il titolare del permesso di costruire assuma la veste di promotore, presentando all'amministrazione medesima, entro novanta giorni dal rilascio del permesso di costruire, la progettazione preliminare delle opere. All'esito della gara bandita ed effettuata dall'amministrazione che rilascia il permesso di costruire sulla base della progettazione presentata, il promotore può esercitare, purché espressamente previsto nel bando di gara, diritto di prelazione nei confronti dell'aggiudicatario, entro quindici giorni dalla aggiudicazione, corrispondendo all'aggiudicatario il 3% del valore dell'appalto aggiudicato.

f) Promotore di insediamenti turistici: la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), all'art. 1, commi 583 e ss. prevede la possibilità di

presentare proposte di realizzazione di insediamenti turistici di qualità anche mediante la concessione di beni demaniali marittimi e tramite la riqualificazione di insedianti ed impianti preesistenti. Le proposte devono essere presentate alla Regione interessata, che provvede ad indire una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con le modalità descritte all'art. 155 del d.lgs. 163/2006, solo nel caso in cui vengano presentate più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali la regione indice una gara. Non si prevede alcun limite di durata della concessione, nella quale deve comunque determinare la misura del canone. L'operatività delle citate disposizioni è tuttavia subordinata alla emanazione di un regolamento del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro della tutela dell'ambiente e del territorio.²⁷

g) concessione di beni immobili per valorizzazione e utilizzazione a fini economici: la legge n. 296/2006, (finanziaria 2007), all'art. 1, comma 259, ha introdotto l'art. 3bis del d.l. 25 settembre 2001, n. 351, convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 novembre 2001, n. 410 (recante Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare), che prevede la possibilità di concedere o dare in locazione a privati a titolo oneroso e per un periodo di tempo non superiore a cinquanta anni beni immobili di proprietà dello Stato (previamente individuati ai sensi dell'art. 1 della medesima legge), ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche o attività di servizio per i cittadini, ferme restando le disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 32 e ss. mm. ii.. Le concessioni e le locazioni sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo

²⁷ Con sentenza 16 marzo 2007, n. 88 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art 1, comma 586 della l. 266/2005 nella parte in cui non prevede che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato regioni e dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, in quanto lesivi delle competenze regionali.

commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa e comunque non superiore a cinquanta anni. I criteri d assegnazione e le condizioni delle concessioni e delle locazioni sono contenuti nei bandi gara predisposti dall'Agenzia del Demanio, nei quali deve anche prevedersi, in caso di revoca della concessione o di recesso dal contratto di locazione, il riconoscimento all'affidatario di un indennizzo valutato sulla base del piano economico-finanziario. Per il perseguimento delle finalità di valorizzazione e utilizzazione a fini economici dei beni di cui al presente articolo, i beni medesimi possono essere affidati a terzi ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 163/2006, in quanto compatibile.

1.1.2 Il Partenariato istituzionalizzato

Le Società a capitale misto pubblico privato, possono essere costituite per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio (vedasi schema fig. 7). L'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006 stabilisce che, in tal caso, la scelta del socio privato deve essere fatta con procedura ad evidenza pubblica. Le principali figure di società miste sono le seguenti:

- a) S.p.A. a capitale misto pubblico privato maggioritario per l'erogazione di servizi pubblici locali di rilevanza economica.** La disciplina dettata dall'art. 113 del d.lgs. 267/2000 (recante testo unico degli enti locali) in ordine alle modalità di affidamento e di gestione dei servizi pubblici locali è integrativa delle discipline di settore.
- b) S.p.A. con partecipazione minoritaria di enti locali per l'esercizio dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica** e per la realizzazione opere necessarie al corretto svolgimento del servizio nonché per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico. Disciplinate dall'art. 116 del d.lgs. n. 267/2006.
- c) S.p.A. miste costitute ai sensi del codice civile,** c.d. società di scopo per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e la gestione dei relativi servizi costituite in base alle disposizioni del codice civile relative alle società di capitali

Figura 7 Le società miste



f) **Società di Trasformazione Urbana (STU)**, disciplinate dall'art. 120 del dl. lgs n. 267/2000, si configurano come società per azioni miste, costituite da città metropolitane e comuni, anche con la partecipazione della provincia e della regione al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana, in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti, attraverso l'acquisizione preventiva delle aree interessate dall'intervento, la trasformazione e la commercializzazione delle stesse (vedasi schema fig. 8). L'individuazione delle aree equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per le aree non interessate da opere pubbliche. Le aree di proprietà degli enti locali interessate dall'intervento possono essere attribuite alla società a titolo di concessione. Gli azionisti privati sono selezionati con procedura ad evidenza pubblica ed i rapporti tra gli enti locali e le società per azioni di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.

Figura 8 Società di Trasformazione Urbana



1.2 Gli strumenti di partenariato per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.

Il d.lgs. 163/2006 conferma gli istituti peculiari previsti dall'ordinamento italiano per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, individuate dal programma di cui all'art. 1, comma 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge obiettivo), recependo le disposizioni del d.lgs. 190/2002 abrogato:

a) Concessione di costruzione e gestione ex art 174 d.lgs. 163/2006: la disciplina specifica di tale concessioni di lavori pubblici prevede che il concessionario assume a proprio carico il rischio di gestione dell'opera. Può essere accordato un prezzo al concessionario che deve tenere conto dell'eventuale prestazione di beni e servizi da parte del concessionario allo stesso soggetto aggiudicatore, relativamente all'opera concessa, secondo le previsioni del bando di gara. Il prezzo, eventualmente accordato al concessionario e la durata della concessione sono determinati nel bando di gara, sulla base del piano economico

finanziario e costituiscono parametri di aggiudicazione della concessione. Anche per la concessione di lavori pubblici avente ad oggetto al realizzazione di opere strategiche sono previste due modalità di affidamento:

1) ad iniziativa pubblica ex art. 177 d.lgs. 163/2006 mediante procedura do gara ristretta, con aggiudicazione in base al prezzo più basso ovvero all'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata secondo i criteri di cui all'art. 177, comma 4 del d.lgs. 163/2006:

2) promotore di infrastrutture strategiche: l'art. 175 del d.lgs. n. 163/2006 prevede che soggetti privati possano presentare proposte ai sensi dell'art. 153 d.lgs. 163/2006 relativamente ad infrastrutture strategiche contenute in apposita lista pubblicata sul sito informatico di cui al decreto Ministro lavori pubblici 6 aprile 2001, n. 20.²⁸ il termine di presentazione delle proposte è stabilito in quattro mesi dalla pubblicazione dell'avviso indicativo di cui all'art. 153 citato, tuttavia l'art. 175, comma 2 del d.lgs. 163/2006 consente la presentazione di proposte anche relativamente alla realizzazione di infrastrutture per le quali non è sia stato pubblicato avviso indicativo. La fase di gara ex art. 155 del d.lgs. 163/2006 è regolata dall'art. 176 del d.lgs. 163/2006.

b) Affidamento a contraente generale: ai sensi dell'art. 176 del d.lgs. 163/2006, mediante tale contratto l'amministrazione aggiudicatrice affida ad un unico soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo di un'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. Anche l'affidamento a contraente generale

²⁸ Recante "Individuazione del sito internet www.ll.pp.it per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara delle stazioni appaltanti di ambito statale e/o di interesse nazionale, nonché dei siti internet predisposti dalle regioni e province autonome per la pubblicazione di bandi ed avvisi di gara della amministrazioni di cui all'art. 2, comma 2 della Legge n. 109/1994."

avviene mediante procedura ristretta, al prezzo più basso ovvero all'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 177 del d.lgs. 163/aggiosa, ai sensi dell'art. 177 del d.lgs. 163/2006.