

UTFP NEWS n. 19

News e approfondimenti sul PPP e Project Finance



Ottobre - Dicembre 2012



Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

Il presente documento di proprietà UTFP – DIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha scopo informativo e divulgativo. I contenuti sono utilizzabili citando obbligatoriamente la fonte. Non sono consentite la pubblicazione e la vendita anche parziale del contenuto. I contenuti di UTFP News non impegnano l'Unità Tecnica Finanza di Progetto e le istituzioni di appartenenza. La pubblicazione ha cadenza irregolare.



Unità Tecnica Finanza di Progetto

UTFP NEWS

Dipartimento per la Programmazione
e il Coordinamento della Politica
Economica

Sommario

News

- Approvata dal CIPE la Relazione Annuale sull'attività dell'UTFP nel 2011
- Pubblicato sulla G.U. il decreto del MEF e MIT sulle garanzie sui project bond
- ANAS: Pubblicati i bandi di concessione per le autostrade del Brennero e Napoli - Salerno
- CIPE: approvati 4 lotti dell'A12 e la "Nuova Pontina"
- Il PPP per i servizi e attività culturali: ArtLab 2012
- Decreto Sviluppo bis: nuove incentivazioni fiscali per il PPP
- A31 Valdastico sud: inaugurato il primo tratto di 7 km
- Ulteriore proroga dei termini di approvazione dei bilanci 2012 degli enti locali

Approfondimenti

- Guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte
- Risultati dell'attività di monitoraggio delle opere oggetto di assistenza dell'UTFP dal 2000 al 2012

Presentazione

Il numero 19 di UTFP News si segnala per una serie di contenuti di particolare interesse e rilevanza. Nella seduta dell'11 luglio 2012, il CIPE ha preso atto della Relazione sulle attività svolte dall'UTFP nel 2011, il rapporto annuale sull'assistenza fornita dall'Unità sia alle pubbliche amministrazioni centrali e locali che hanno avviato iniziative di PPP per il finanziamento di nuove infrastrutture, che al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al CIPE, per l'istruttoria delle opere previste nel Programma delle Infrastrutture Strategiche.

In ambito nazionale si segnalano la pubblicazione di due bandi di Concessione da parte di ANAS per le autostrade A22 Autobrennero e A3 Napoli – Salerno e l'approvazione da parte del CIPE di due opere autostradali di estrema importanza: l'A12 Cecina - Civitavecchia e il collegamento A12 – Roma –Latina.

In questo numero, inoltre: news sulle novità del decreto sviluppo bis per le opere da realizzare in PPP, sulla pubblicazione in G.U. del decreto sulle garanzie sui project bond, nuovo strumento per il finanziamento delle infrastrutture pubbliche con capitali privati, sull'apertura al traffico di un primo tratto della Valdastico sud, costruita in regime di concessione.

Da segnalare la presenza di UTFP ad ArtLab 2012, nell'ambito del PPP per i servizi e le attività culturali, e l'ulteriore proroga dei termini di approvazione dei bilanci 2012 per gli enti locali.

Gli approfondimenti presentati riguardano alcune proposte di azioni e misure di policy per guadagnare efficienza nel PPP, in termini, soprattutto di strumenti conoscitivi e misure organizzative, e un'analisi dei risultati dell'attività di monitoraggio svolta dall'UTFP sulle opere oggetto di assistenza dal 2000 al 2012.

Approvata dal CIPE la Relazione Annuale sull'attività dell'UTFP nel 2011

Nella seduta dell'11 luglio 2012 il CIPE, su proposta del Dipartimento per il Coordinamento e la Programmazione della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha preso atto della Relazione sulle attività svolte dall'UTFP nel 2011, per la successiva presentazione al Parlamento.

La Delibera CiPE di presa d'atto della Relazione e di trasmissione al Parlamento è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 211 del 10 settembre 2012.

Nel corso del 2011, è proseguito il lavoro dell'UTFP nelle linee di attività principali.

1. Assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali in merito a specifici progetti, su richiesta delle stesse amministrazioni

L'attività di assistenza prestata dall'UTFP è volta alla valutazione degli aspetti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria delle operazioni di PPP. Tale attività è generalmente finalizzata alla formulazione di indicazioni e pareri per l'amministrazione richiedente, basati sulla documentazione di progetto e sulle indicazioni fornite dalla stessa amministrazione.

Nei 12 anni della sua attività, l'Unità ha ricevuto 682 richieste di assistenza da parte di amministrazioni pubbliche centrali e locali, relative a 493 opere da affidare e realizzare attraverso contratti di PPP. Di queste, 231 sono state effettivamente bandite con procedure di PPP, con un tasso di aggiudicazione pari al 70 per cento (su 231 opere bandite in PPP, 161 progetti sono giunti all'aggiudicazione), con ciò evidenziando l'effetto positivo

dell'attività dell'Unità soprattutto per quei progetti che ricevono assistenza nella fase che precede la predisposizione degli atti di gara.

Con riferimento, nello specifico, all'anno 2011, l'Unità ha fornito assistenza a 36 pubbliche amministrazioni, per lo più Comuni, ma anche amministrazioni centrali, Regioni, Province e ASL, che hanno avviato iniziative di PPP per il finanziamento di nuove infrastrutture, in merito a 48 progetti nei settori dell'energia e ambiente (installazione e gestione di impianti fotovoltaici e di efficientamento e risparmio energetico) e dell'edilizia pubblica (sanitaria, scolastica e riqualificazione urbana). La maggior parte delle richieste ha riguardato la fase di impostazione dei progetti (fase di programmazione). L'assistenza dell'UTFP in questa fase riguarda l'impostazione del progetto (analisi di fattibilità economico-finanziaria e valutazione della migliore procedura da seguire per l'affidamento dei relativi contratti), anche al fine di collocare *off balance* l'operazione, affinché non incida sul debito pubblico e di impostare correttamente la documentazione di gara, con il ricordato effetto positivo sul successo della procedura.

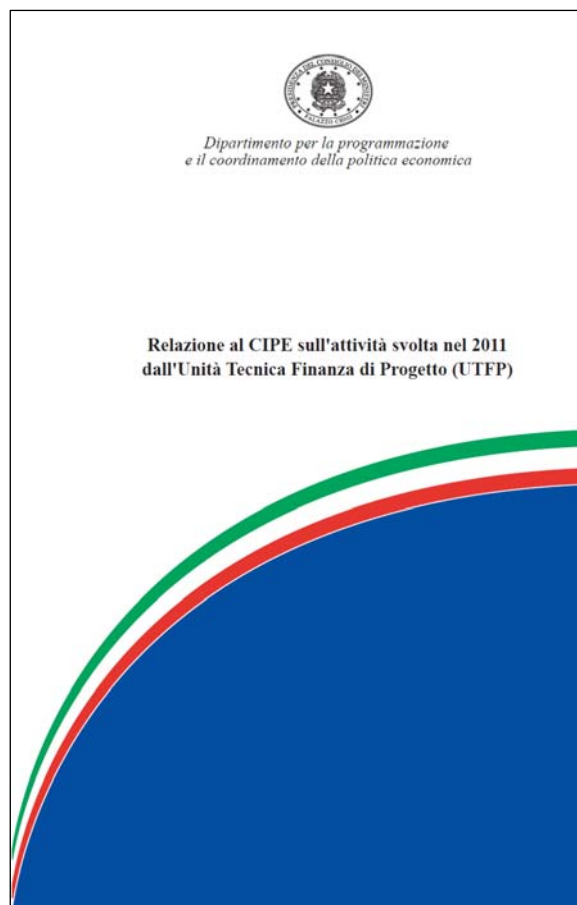
2. Supporto al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al CIPE per l'istruttoria dei progetti previsti nel Programma delle Infrastrutture Strategiche

L'UTFP ha analizzato, nel 2011, 2 progetti autostradali, con un costo globale di 1,9 miliardi di euro, per i quali non si prevede una copertura pubblica assegnata dal CIPE. Nei

pareri resi, l'UTFP ha valutato gli schemi di convenzione e i piani economico-finanziari delle predette concessioni autostradali, con riferimento, soprattutto, ai livelli di rendimento per gli azionisti e alle clausole relative ai parametri del costo del debito e del capitale proprio da utilizzare in fase di closing finanziario. Le indicazioni dell'Unità, rese nell'ambito dei pareri in oggetto, sono state successivamente estese dal CIPE ad una serie di opere autostradali (che erano già state sottoposte all'UTFP) approvate dal Comitato nel 2011.

3. Monitoraggio dei contratti di PPP aggiudicati dalle pubbliche amministrazioni ai sensi della Decisione EUROSTAT dell'11 febbraio 2004

Ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis del decreto-legge 248/2007, UTFP e Istat hanno il compito di monitorare l'impatto dei contratti di PPP sull'indebitamento e sul debito delle amministrazioni pubbliche; l'articolo 14 della legge n. 196 del



2009 ha, successivamente, previsto che l'UTFP trasmetta alla Ragioneria Generale dello Stato e all'Istat le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP secondo schemi, temi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Nel 2011, è proseguita la collaborazione tra l'Unità, l'ISTAT e il Ministero dell'economia e delle finanze per l'implementazione di un sistema informativo sulle operazioni di PPP – comunicate all'UTFP ai sensi delle norme su citate - finalizzato alla acquisizione e alla archiviazione della documentazione prodotta e trasmessa dalle amministrazioni pubbliche in materia di partenariato pubblico-privato (contratti, allegati tecnici ai contratti, capitolati, piani economici-finanziari). E' stata conclusa la fase di test (collaudo) del questionario predisposto per la rilevazione delle informazioni sui contratti di PPP, che ha coinvolto un campione di 7 amministrazioni, scelte sulla base della rilevanza

Publicato sulla G.U. il decreto del MEF e MIT sulle garanzie sui project bond

L'ultimo tassello per l'emissione dei project bond italiani è stato pubblicato sulla G.U. n. 210 dell'8 settembre 2012 e trattasi del decreto interministeriale del 7 agosto 2012 del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulle "Modalità per la prestazione delle garanzie sulle obbligazioni e sui titoli di debito, di cui all'articolo 157 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, concernente emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte delle società di progetto - project bond."

Il decreto, in attuazione delle modifiche apportate all'art. 157,

economica delle opere oggetto di affidamento.

L'attività svolta nel 2011 ha previsto inoltre l'approfondimento di importanti novità regolamentari in materia di trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP, intervenute a fine 2010 (pubblicazione - ottobre 2010 - della nuova versione del Manuale di Eurostat del SEC95) e nel corso del 2011 (pubblicazione - ottobre 2011 - del principio contabile internazionale pubblico per le concessioni "IPSAS 32"), con l'obiettivo di fornire utili indicazioni alle amministrazioni, che sempre più spesso chiedono all'Unità un parere *ex ante* sull'allocatione dei rischi nei progetti da proporre al mercato, al fine di evitarne l'impatto sui bilanci pubblici.

4. Promozione dell'utilizzo di strumenti di PPP

Nel 2011 è proseguito lo sviluppo di moduli formativi *ad hoc* per le

comma 3, del Codice dei contratti, dall'art. 41 del d.l. Cresci Italia, disciplina la garanzia sui project bond la cui finalità è quella di ridurre il rischio dei sottoscrittori e di conseguenza mitigare il merito di credito per l'emissione nel mercato dei capitali.

Il decreto stabilisce l'ambito di applicazione e, nel dettaglio, i soggetti investitori qualificati che possono prestare la garanzia (banche, intermediari finanziari ex art. 106 d.lgs. n. 385/93, imprese di assicurazione autorizzate, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., Sace S.p.A, Bei).

L'ultimo articolo del decreto disciplina, infine, le modalità operative di tale garanzia; l'articolo fissa le caratteristiche di esse (esplicite, irrevocabili, incondizionate e stipulate in forma scritta) e le modalità di rilascio (sulla base della valutazione del merito di

pubbliche amministrazioni, principalmente a favore di Regioni e Associazioni (es. Assilea, Finlombarda, ecc.), e a livello internazionale, nell'ambito di un progetto di cooperazione amministrativa con l'Albania. Nel corso dell'anno è stato, inoltre, crescente l'impegno a sviluppare il sito web dell'UTFP, la pubblicazione trimestrale UTFP news e i documenti di approfondimento su PPP e PF. L'UTFP ha, infine, proseguito le collaborazioni istituzionali con enti ed organismi nazionali a vario titolo coinvolti nei temi del PPP (Banca d'Italia, ABI, Cassa Depositi e Prestiti, Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici) e la collaborazione con lo European PPP Expertise Centre (EPEC) per l'approfondimento di alcune rilevanti tematiche (trattamento statistico e contabile dei PPP secondo Eurostat; il dialogo competitivo; l'utilizzo dei Fondi Strutturali nei PPP; i PPP sub-nazionali).

Micaela Celio

credito dell'emittente e della adeguata sostenibilità economico-finanziaria degli investitori), stabilendo, infine, che le garanzie possono operare congiuntamente con le iniziative delle istituzioni europee tra cui la "Project Bond Initiative", promossa dalla Commissione europea con il coinvolgimento della BEI.

Considerando questo ultimo tassello con la precedente importante novità in ambito fiscale, ad opera del d.l. Sviluppo n. 83/2012 per il quale i project bond sono soggetti ad un'aliquota fiscale agevolata del 12,50% equiparata a quella dei titoli di Stato, si può dire a gran voce che il regime così definito rende i project bond italiani uno strumento all'avanguardia rispetto agli altri Paesi europei, occorre attendere, però, la risposta del mercato per vantare un reale successo.

Giuliana Bo

ANAS: Pubblicati i bandi di concessione per le autostrade del Brennero e Napoli-Salerno

L'Anas venerdì 10 agosto 2012, ha pubblicato sulla Gazzetta ufficiale i bandi per l'affidamento in concessione dell'Autobrennero e dell'A3 Napoli - Pompei - Salerno. Si tratta di due bandi per il completamento, la gestione e la manutenzione delle due importanti autostrade, sulle quali sono in corso rilevanti investimenti, per un ammontare complessivo di 3,8 miliardi di euro.

Il bando per l'Autobrennero: per l'autostrada A22 Modena - Brennero si tratta di un avviso di rettifica e riapertura termini del bando di gara per l'affidamento in concessione delle attività:

- ✓ di costruzione relative all'adeguamento, alla manutenzione straordinaria e al completamento della realizzazione dell'insieme degli interventi previsti nella vigente convenzione;
- ✓ della gestione e manutenzione per una lunghezza di circa 314 km.

Per un importo complessivo degli investimenti previsto pari a 3 miliardi di euro.

La durata massima della concessione è di 50 anni a partire dal 1° maggio 2014.

L'aggiudicatario della concessione dovrà versare al concessionario uscente un valore di subentro, non superiore a 400 milioni di euro, relativo agli investimenti effettivamente realizzati e non ammortizzati alla data del 30 aprile 2014, il cui effettivo valore sarà accertato a tale data.

Il nuovo concessionario inoltre, a fronte dell'affidamento della concessione dovrà corrispondere allo Stato un importo pari a 140 milioni di euro entro 30 giorni dalla data di affidamento e un importo annuo di 70 milioni di euro, a decorrere dall'anno di affidamento, fino alla concorrenza del valore della concessione per un importo minimo di circa 570 milioni di euro. Tali importi saranno riconosciuti ai fini tariffari.

A pena di esclusione, la scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione è fissata per il giorno 2 ottobre 2012.

Il bando per l'A3 Napoli - Salerno: il bando riguarda l'affidamento in

concessione delle attività:

- ✓ di gestione e manutenzione dell'autostrada A3 Napoli - Pompei - Salerno di 51,6 km;
- ✓ di completamento della realizzazione di tutti gli interventi previsti nella convenzione sottoscritta tra l'Anas S.p.A. e la Società Autostrade Meridionali S.p.A.

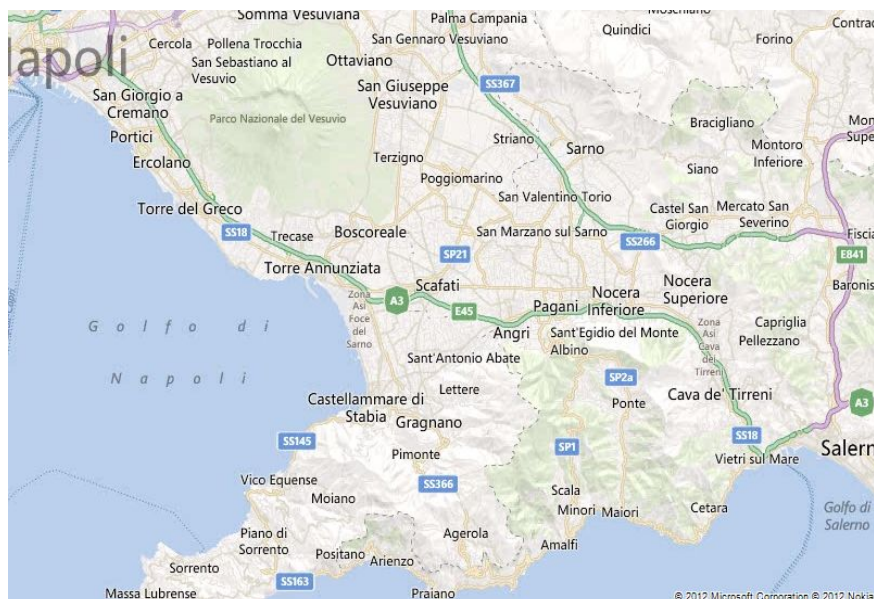
Il nuovo concessionario, individuato all'esito della procedura di gara, dovrà versare al concessionario uscente un valore di subentro, non superiore a 410 milioni di euro, relativo agli investimenti effettivamente realizzati e non ammortizzati alla data del 31 dicembre 2012, il cui effettivo valore sarà accertato a tale data.

L'importo complessivo degli investimenti ammonta a circa 800 milioni di euro dei quali, oltre all'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente:

- ✓ 101 milioni di euro per la prosecuzione degli investimenti in corso alla data del 31 dicembre 2012
- ✓ 288 milioni di euro per nuovi interventi di manutenzione straordinaria.

La durata massima prevista per la nuova concessione è pari a 30 anni. La scadenza per la presentazione delle domande di partecipazione è fissata alle ore 12,00 del giorno 9 ottobre 2012.

Enrico Menduni de Rossi



CIPE: approvati 4 lotti dell’A12 e la “Nuova Pontina”

Nella seduta del 3 agosto 2012, il CIPE ha approvato due importanti interventi nell’ambito delle infrastrutture autostradali. Si tratta, in particolare, del progetto definitivo dei lotti 2, 3, 5A, 6B dell’autostrada A12 Livorno-Civitavecchia e del progetto definitivo del Corridoio Intermodale Roma – Latina e Collegamento Cisterna-Valmontone, in relazione al tratto compreso tra la A12 “Roma-Civitavecchia” e la “Pontina” (Tor de’ Cenci).

Autostrada A12: lotti 2, 3, 5A, 6B

Il “Corridoio Tirrenico” mette in comunicazione diretta il Nord Ovest dell’Italia con Roma e il Sud Italia. Attualmente le tratte autostradali A12 “Livorno-Rosignano” e A12 “Civitavecchia-Roma” sono tra loro connesse tramite la SS1 Aurelia. Il tratto Nord dell’autostrada, ad oggi operativo, è stato realizzato dalla SAT negli anni ’90, periodo in cui l’ANAS concretizzava una variante a 4 corsie dell’Aurelia, tra Rosignano e Grosseto Sud.

I lotti approvati dal CIPE nella seduta del 3 agosto 2012 si riferiscono alle



tratte comprese tra San Pietro in Palazzi - Grosseto Sud e Ansedonia-Tarquinia. Il costo dei circa 150 km relativi a questi lotti è pari a circa 1,3 mld di euro, a fronte di un costo complessivo dell’opera (206 km) pari a circa 2 mld di euro, interamente a carico del soggetto concessionario SAT.

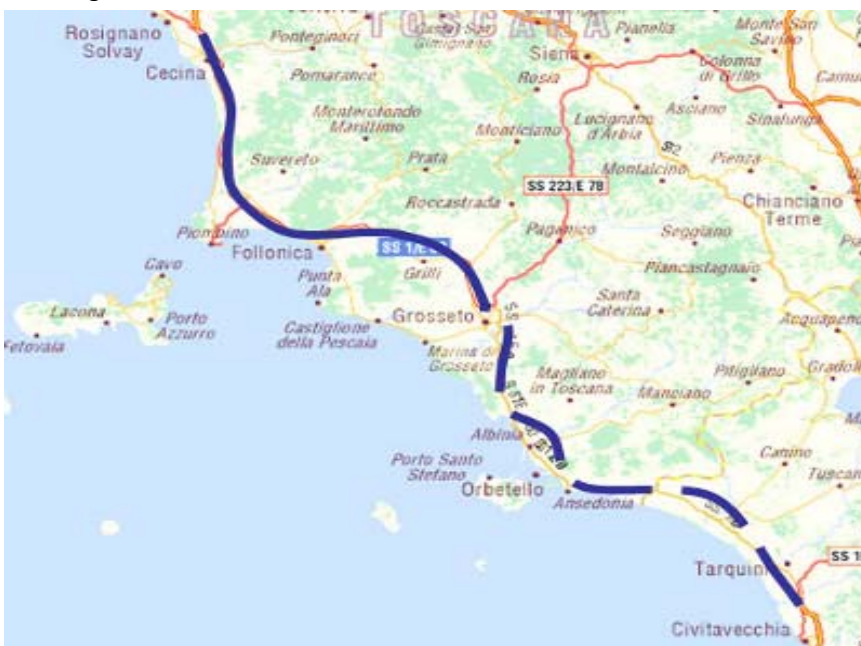
Corridoio intermodale Roma – Latina: tratto compreso tra la A12 Roma Civitavecchia e Tor de’ Cenci

Nella medesima seduta il CIPE ha, inoltre, approvato il progetto definitivo del tratto compreso fra

la A12 Roma – Civitavecchia e Tor de’ Cenci nell’ambito del Corridoio intermodale Roma – Latina e del Collegamento Cisterna – Valmontone. Il costo del tratto approvato è pari a circa 520 mln di euro, a cui si aggiungono circa 1,3 mld di euro per la tratta Roma (Tor de’ Cenci) – Latina e circa 590 mln di euro per la bretella Cisterna Valmontone, i cui progetti definitivi sono già stati approvati dal CIPE.

L’importo totale dell’opera è di circa 2,5 mld di euro. Il CIPE ha, inoltre, preso atto che le risorse pubbliche disponibili ad oggi restano pari a circa 468 mln di euro, rispetto al finanziamento pubblico complessivo dell’opera pari a circa 970 mln su 2,5 mld di euro (circa il 40 per cento); è dunque al via la tratta autostradale principale Roma-Latina.

Marco Tranquilli



Il PPP per i servizi e attività culturali: ArtLab 2012

Si è tenuta a Lecce la settima edizione di ArtLab - manifestazione organizzata da Fitzcarraldo Fondazione - che si pone come luogo di confronto tra le comunità professionali, artistico-culturali e gli operatori pubblici, economici e del Terzo settore, in particolare tra attori impegnati in progetti e attività di sviluppo territoriale in cui convivono le ragioni dell'economia, della coesione sociale, della cultura.

Tra i vari seminari tematici previsti, l'UTFP è stata invitata a partecipare a quello relativo alle modalità di gestione, secondo forme di Partenariato Pubblico-Privato ("PPP"), dei servizi e attività culturali anche alla luce delle più recenti modifiche normative relative al PPP (tema del Seminario era: "Fondazioni di partecipazione ed altre forme di cooperazione pubblico-privato nella gestione dei servizi culturali").

Ne è emerso un dibattito estremamente interessante perché dopo anni di discorsi teorici sulla presenza del privato nella gestione dei beni, dei servizi e delle attività culturali sono state presentate esperienze

concrete di gestione ed esposte le criticità ed i vantaggi, nella consapevolezza che oramai non si può prescindere dalla partnership tra pubblico e privato in tale settore, non soltanto per problemi legati agli aspetti economico-finanziari, ma anche al Know how privatistico, alle sofisticate tecniche informatizzate per la gestione del settore.

Sono state descritte esperienze di gestione secondo forme di Partenariato c.d. istituzionalizzato, nel quale il pubblico co-gestisce il bene-servizio culturale (es.: la fondazione di partecipazione) ed esempi di Partenariato c.d. contrattuale nel quale il pubblico esternalizza a terzi, attraverso forme contrattuali, la gestione del bene-servizio culturale. L'esempio tipico di tale forma di partenariato contrattuale è la concessione di servizi, nell'ambito della quale l'affidamento contrattuale con il procedimento del promotore di servizi di cui all'articolo 278 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. n. 207/2010) ha suscitato particolare interesse.

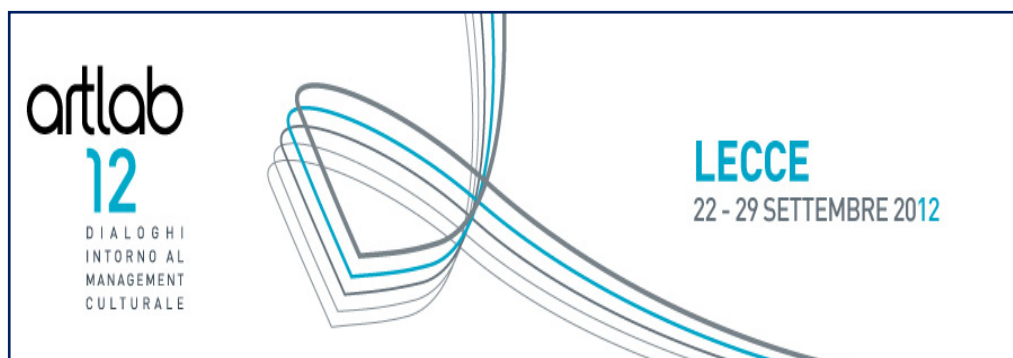
Tale istituto prevede la possibilità di avviare la procedura di affidamento della concessione di servizi su iniziativa privata. Trattasi di un

istituto di grande interesse, ma ad oggi di difficile attuazione non tanto, per difficoltà di natura tecnico-finanziaria, quanto per la peculiare relazione tra pubblico e privato nel settore.

Come è stato chiaramente illustrato nel corso del Seminario se da una parte, il settore pubblico sembra non riuscire ad abbandonare il ruolo del "programmatore e gestore" anche in condizioni di scarsità oggettiva di risorse e competenze, dall'altra l'inserimento delle politiche culturali tra le politiche di welfare non ha favorito la formazione di una classe imprenditoriale capace di proporsi come partner professionale nella gestione di servizi complessi quali sono quelli culturali, limitando spesso la propria attività alla presa in consegna del bene e alla semplice attuazione di iniziative decise da altri.

In conclusione è parso che proprio in questo dato di natura culturale, prima che tecnico, si potrà misurare la fattibilità di nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato per la gestione dei servizi e attività culturali.

Rosalba Cori



Decreto Sviluppo bis: nuove incentivazioni fiscali per il PPP

E' attualmente in fase di approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il c.d. decreto Sviluppo bis, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, tra le quali anche misure di incentivazione per la realizzazione di nuove infrastrutture. In particolare si segnala la norma - presente nell'ultima versione del provvedimento - che riconosce un credito di imposta a favore dei soggetti privati realizzatori di opere infrastrutturali attraverso contratti di partenariato pubblico privato (dunque concessioni di lavori pubblici, locazione finanziaria di opere pubbliche, contraente generale, contratto di disponibilità, ecc..). Il credito di imposta deve essere stabilito nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio

del piano economico-finanziario a valere sull'IREs e sull'IRAP generate dalla costruzione e dalla gestione delle opere e comunque in misura non superiore al 50 per cento del costo dell'investimento. Nelle intenzioni del legislatore, il credito di imposta, senza incidere sul bilancio pubblico, dovrebbe conseguire l'obiettivo di favorire la realizzazione di un considerevole numero di infrastrutture, diversamente non realizzabili e potenzialmente in grado di generare rilevanti effetti economici positivi anche per il settore pubblico. L'utilizzo di tale misura di incentivazione è possibile, tuttavia, solo per nuove infrastrutture di valore superiore a 500 milioni di euro che non richiedono un contributo pubblico e per le quali sia stata acclarata la non sostenibilità del piano economico-finanziario di progetto. La valutazione della non sostenibilità del piano

economico finanziario e dell'entità del credito di imposta dovrà essere effettuata dall'Unità tecnica finanza di progetto, quale soggetto neutrale rispetto alle procedure e dotato delle competenze tecniche specialistiche necessarie ad esprimere valutazioni in merito alla capacità dei piani economici finanziari di conseguire il requisito di sostenibilità per effetto del credito di imposta. Si profila dunque un nuovo ambito di competenza per l'Unità, che sarà chiamata ad intervenire nelle procedure di aggiudicazione dei contratti di partenariato pubblico privato, dal momento che il credito di imposta dovrà essere posto a base di gara e l'ammissibilità di tale beneficio sarà subordinata alla valutazione tecnica dell'Unità.

Ilaria Paradisi

A31 Valdastico sud: inagurato il primo tratto di 7 km

In data 22 settembre 2012 è stato inaugurato un primo tratto di 7 km della Valdastico sud, un'autostrada che unisce Vicenza con Rovigo. In particolare l'opera parte dall'interconnessione tra la A4 e la A31 all'altezza di Vicenza est e la sezione tipo è rappresentata da: 2 corsie (3,75 metri ciascuna) per ogni senso di marcia, più corsia di emergenza (3 metri) e spartitraffico centrale, per una larghezza della piattaforma stradale pari a 27 metri.

Tra le opere architettoniche più significative dell'opera, oltre i viadotti, il ponte sul Bacchiglione e

giunge fino al casello di Montegaldella-Longare.

Il nuovo tratto è costato 135 milioni di euro, il 5% in più di quanto previsto ad inizio lavori, e si apre con circa quattro mesi di ritardo a causa principalmente dell'alluvione del novembre di due anni fa.

L'autostrada A31 Valdastico nella sua originaria concezione avrebbe le nuove tipologie di corsie di emergenza. Carreggiate che in futuro potrebbero essere trasformate nella terza corsia.

Sono previsti 6 caselli, più una barriera di esazione a Badia). Le uscite successive a quella che si che verrà inaugurata sabato saranno Albettono - Barbarano Vicentino,

dovuto collegare Trento a Rovigo, passando per Vicenza.

Attualmente il lato sud, Vicenza - Rovigo, in realizzazione prevede una lunghezza del percorso di 53,9 chilometri, dalla interconnessione con la A4 Milano-Venezia alla interconnessione con la superstrada Transpolesana SS 434 (nei pressi di Badia Polesine).

Agugliaro, Noventa vicentina, Santa Margherita d'Adige, Piacenza D'Adige, Badia Polesine con la barriera che si collega alla statale 434 Transpolesana. Si tratta di caselli tra i primi in Italia a essere omologati Ue, pronti a recepire il sistema di pedaggio che dovrà essere unico in Europa.



La nuova tratta rappresenta un piccolo tratto dell'autostrada Valdastico Sud. Il flusso di veicoli dovrebbe incrementarsi con il prolungamento fino allo svincolo con la Transpoletana e con la realizzazione del tronco Nord verso Trento.

L'insieme del tronco sud avrà un costo che si aggira intorno ai 1,2 miliardi di euro.

La Valdastico Sud vanta un piccolo primato passato inosservato. Infatti è stato il primo tratto autostradale italiano con un tracciato parallelo dedicato ai mezzi di soccorso. Il percorso parallelo consente di intervenire molto più rapidamente in caso d'emergenza, per cui anche incidenti gravi con

mezzi pesanti dovrebbero essere risolti in tempi più brevi del solito. Inoltre, si evitano le interferenze dei soccorsi col traffico normale, che possono sempre causare ulteriori incidenti.

La previsione di apertura al traffico dell'intero itinerario attraverso le Province di Vicenza, Padova e Rovigo, dal capoluogo berico a badija Polesine, è confermata per il 2014, mentre per il proseguimento a nord l'ostacolo principale continua ad essere rappresentato dalla contrarietà del Trentino.

La Provincia lamenta l'inutilità di costruire una nuova autostrada per portare il traffico pesante a monte dell'ultimo grande nodo intermodale (Verona) nel mentre si stanno facendo sforzi enormi per raddoppiare la ferrovia del Brennero allo scopo di spostare sulla ferrovia il traffico pesante.

Enrico Menduni de Rossi

Ulteriore proroga dei termini di approvazione dei bilanci 2012 degli enti locali

Il testo unico degli enti locali (T.U.E.L., D.lgs n.267 del 18.08.00), all'art. 151, fissa il termine al 31 dicembre di ogni anno per l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali e dispone che tale termine possa essere differito in "presenza di motivate esigenze" tramite "decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato - città ed autonomie locali".

Da parecchi anni ormai tale termine è stato sempre prorogato, ritenendo tale proroga necessaria ed urgente. Il motivo di tale proroga risiede nel fatto che gli enti locali, in sede di predisposizione dei bilanci di

previsione, non hanno ancora a disposizione dati certi in ordine ai trasferimenti erariali, considerato che le leggi finanziarie che disciplinano le variazioni sono approvate solitamente a fine anno in coincidenza del termine di approvazione del bilancio dello Stato e della legge di stabilità. In particolare, negli ultimi anni i Comuni non hanno avuto un quadro normativo ben definito e stabile, condizione indispensabile per redigere il bilancio di previsione, a seguito, soprattutto, delle rilevanti novità legislative riguardanti le autonomie locali, le imposte sul tributo immobiliare e alla ridefinizione del Patto di stabilità interno.

Nell'anno in corso tale termine è stato più volte differito fino all'ultimo decreto del Ministro dell'interno del 2 agosto 2012, pubblicato nella G.U. n. 187 dell'11 agosto 2012, che stabilisce il 31 ottobre 2012 quale data di scadenza

di approvazione del bilancio di previsione del 2012, si potrebbe affermare quasi un bilancio consuntivo.

Tale proroga coinvolge l'iter di previsione e programmazione delle operazioni da realizzare in PPP, giacché tali opere sono inserite nel "programma triennale dei lavori pubblici", che costituisce parte integrante del bilancio di previsione dell'ente pubblico così come stabilito dall'art. 172, comma 1, lettera d) del T.U.E.L. Anche quest'anno, quindi, per effetto della proroga, gli enti locali avranno più tempo per elaborare e approvare i bilanci, per deliberare aliquote e tariffe, e, infine per predisporre i piani triennali delle opere pubbliche da realizzare con maggiore consapevolezza e con la possibilità di avere più tempo a disposizione per valutazioni di tipo tecnico economico finanziario e giuridico.

Giuliana Bo

APPROFONDIMENTI

Guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte

PARTE PRIMA:

STRUMENTI CONOSCITIVI E PRASSI ORGANIZZATIVE

La condizione della Pa quando affronta una operazione di PPP è, frequentemente, caratterizzata dai seguenti aspetti:

1. il più delle volte, le Amministrazioni si trovano in una condizione di incertezza sulle operazioni di PPP;
2. le Amministrazioni più piccole, solitamente carenti di *expertise* interne, sono di rado supportate da consulenze esterne.

Questi aspetti spiegano l'alta mortalità delle iniziative nel mercato italiano del PPP e il frequente abbandono dei progetti da parte delle Amministrazioni nella fase iniziale. Ulteriore elemento critico è il ridotto numero di progetti banditi che giunge al *closing* finanziario. Al fine di focalizzare al meglio gli sforzi sarebbe opportuno che le amministrazioni raggiungano un livello minimo di "alfabetizzazione" con lo studio di alcuni documenti disponibili *on line* e di alcune strategie di base, in particolare:

- ✓ Linee guida. Nel corso di questi ultimi due anni si sono rese disponibili diverse linee guida sull'argomento PPP, prodotte dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)¹ e dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC)².
- ✓ Il test d'ingresso. Per affrontare una procedura di PPP sono necessarie competenze specifiche da individuare

¹ Consulta le linee guida di UTFP sul sito www.utfp.it, tra queste: EPEC-UTFP "Una guida ai PPP" (2011); EPEC-UTFP "Le garanzie pubbliche nel PPP" (2011); EPEC-UTFP "L'aggiudicazione di un PPP e il dialogo competitivo in Europa" (2011); UTFP "Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico" (2011); UTFP 100 domande e risposte (2009); M. Ricchi, Documento UTFP La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti (2009).

² Consulta le linee guida di EPEC sul sito <http://www.eib.org/epec/index.htm>, tra queste: EPEC "Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future" (2011); EPEC "Risk Distribution and balance sheet treatment" (2011); EPEC "Eurostat treatment of Public-Private Partnerships" (2011); EPEC "The Non-Financial Benefits of PPPs" (2011).

all'interno dell'Amministrazione o da acquisire in outsourcing ricorrendo a consulenze esterne. Il budget necessario per integrare le competenze interne e per redigere lo Studio di fattibilità (SdF) dovrebbe essere considerata dalle Amministrazioni come un test economico d'ingresso per accedere o meno in un'operazione di PPP.

- ✓ L'approccio economico. La fattibilità finanziaria delle operazioni di PPP è da sempre una priorità dell'azione amministrativa nell'implementazione dei progetti di PPP. In altre parole, devono essere realizzati SdF, bandi e contratti che mirino alla bancabilità dell'opera. L'importanza di questo aspetto è, sostenuta dalle recenti modifiche normative che prescrivono apertamente la necessità di definire la documentazione di gara "in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera" (cfr. nuovo art. 144 comma 3-*bis* del Codice) e, nondimeno, che le offerte dei concorrenti debbano "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto" (cfr. nuovo art. 153 comma 9 del Codice). La nuova terminologia economica impiegata nel Codice certifica che il profilo dell'Amministrazione deve essere elevato ad un livello tale da poter gestire con confidenza gli aspetti economico-finanziari delle operazioni in PPP. Anche la tradizionale accurata conoscenza dei passaggi procedurali e dei contenuti progettuali e contrattuali delle Amministrazioni virtuose, evidentemente, non può essere considerata sufficiente per intraprendere questo tipo di iniziative: l'integrazione interdisciplinare con gli aspetti economico-finanziari è un percorso obbligato.

PARTE SECONDA:

LE NUOVE PROPOSTE

Il PPP Web Project (trasparenza, efficienza e corruzione)

Le operazioni di PPP sono complesse e spesso sono appannaggio del ristretto gruppo dei tecnici coinvolti, ciò crea diffidenza nei cittadini/utenti finali dei servizi erogati tramite l'opera pubblica affidata in concessione. Inoltre, la "riservatezza" non è solo una questione di attenzione alla percezione pubblica, risulta difficile monitorare i singoli passaggi procedurali, conoscere i termini delle operazioni avviate ed è nota l'incompletezza delle Banche

dati e degli Osservatori dedicati al PPP, si pensi come esempio alla mancanza di informazioni dettagliate e complete su un passaggio fondamentale come il *closing* finanziario.

Al fine di migliorare la comunicazione e il coinvolgimento dei cittadini sarebbe opportuno che ciascuna amministrazione aggiudicatrice crei un sito *web* di progetto dedicato all'operazione di PPP intrapresa. Nel sito *web* vi deve essere la completa rappresentazione della storia del progetto dalla fase di programmazione a quella gestionale. La trasparenza responsabilizza le parti coinvolte, conferendo efficienza ai processi e inducendo il rispetto del *timing*, l'esposizione mediatica rassicura i mercati sulla serietà dell'iniziativa ed è dimostrato come la trasparenza renda difficili eventuali pratiche corruttive.

L'Amministrazione, per rendere cogente l'affluenza dei dati al sito durante il periodo gestionale, dovrà prescrivere l'obbligo, a carico del concessionario, nel bando e inserirlo nel contratto come clausola non negoziabile.

Il Sito potrebbe avere il seguente livello di contenuti:

- ✓ la tracciabilità di tutte le fasi programmatiche e procedurali³ con le delibere consigliari o di Giunta e i diversi passaggi autorizzativi (accordo di programma, conferenza dei servizi, nulla osta ecc.);
- ✓ -i nomi dei funzionari e i dirigenti coinvolti, Rup, ecc.;
- ✓ lo Studio di fattibilità;
- ✓ il bando di gara e i documenti di gara;
- ✓ i nomi dei commissari di gara;
- ✓ le fasi salienti della gara;
- ✓ il contratto, il PEF e il progetto aggiudicato;
- ✓ il closing finanziario;
- ✓ la comunicazione obbligatoria delle operazioni di PPP ai fini ISTAT;
- ✓ le varianti, gli atti aggiuntivi ed eventuali revisioni del PEF;
- ✓ le fasi di realizzazione dell'opera con la verifica del rispetto della tempistica e/o sospensioni;

³ La riforma dell'art. 175 (Promotore e finanzia di progetto) del Codice per le opere della Legge Obiettivo ha inserito in nuce una forma di trasparenza tramite *web* quando indica che "Il Ministero pubblica nel sito informatico di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, la lista delle infrastrutture inserite nel programma di cui all'articolo 161 per le quali i soggetti aggiudicatori intendono ricorrere alle procedure della finanzia di progetto [...]. Nella lista e' precisato, per ciascuna infrastruttura, l'ufficio del soggetto aggiudicatore presso il quale gli interessati possono ottenere le informazioni ritenute utili. [...]"

Il Ministero aggiorna la lista di cui al comma 1, indicando gli interventi i cui studi di fattibilità sono stati approvati dal CIPE".

- ✓ gli indici di performance;
- ✓ le verifiche del rispetto degli indici di performance;
- ✓ le eventuali penali irrogate.

L'esigenza di incrementare la *disclosure* sulle operazioni di PPP emerge anche dalla lettura del nuovo principio contabile pubblico IPSAS32 (attualmente in fase di consultazione), che prescrive a carico dell'amministrazione aggiudicatrice di fornire per ogni PPP le informazioni circa i termini e le condizioni dell'accordo, i diritti di uso e le informazioni sui diritti dell'operatore nella gestione dei servizi, le opzioni di rinnovo, la conclusione del contratto, le modifiche degli accordi sottoscritti, ecc. La *disclosure*, ai fini del bilancio pubblico, introdotta dall'IPSAS32 è parzialmente diversa da quella ipotizzata con la creazione del "PPP *web project*"; nondimeno le due attività sono sinergiche e funzionali a una maggiore trasparenza e controllo da parte delle amministrazioni pubbliche sui contratti di PPP stipulati.

La trasparenza per mezzo del sito *web* di progetto assicura una maggiore *accountability*, responsabilizzando ogni parte coinvolta, e consente il monitoraggio effettivo delle operazioni di PPP.

Il Fondo Regionale per la competenza

La proposta è di costituire un fondo rotativo di PPP, attivato dalle Regioni, per soddisfare la duplice esigenza di un utilizzo mirato dei mezzi finanziari pubblici in operazioni selezionate e per migliorare le competenze interne delle amministrazioni territoriali di dimensioni ridotte.

Il fondo sarebbe dedicato alle operazioni di PPP di opere e comuni di modesta grandezza per finanziare gli studi di fattibilità e per il supporto di *Advisory* globale, giuridico - amministrativa ed economico-finanziaria.⁴

Le risorse del fondo, erogate a favore delle Amministrazioni, consentirebbero di anticipare le spese sostenute dall'ente territoriale per:

- ✓ l'assistenza legale ed economico-finanziaria per l'intera durata dell'operazione, dalla programmazione, al bando, al contratto, alla fase di gara, alla negoziazione delle offerte sino alla firma della convenzione, al Comune verrebbe assicurata una forma di "accompagnamento" specializzato quando intraprende le operazioni di PPP;
- ✓ la redazione degli studi di fattibilità.

⁴ Un fondo rotativo regionale per lo sviluppo del PPP è stato costituito dalla Regione Liguria con LR 13 agosto 2007, n. 31, art. 11.

Il fondo è rotativo perché l'anticipazione finanziaria ai Comuni per ottenere l'*advisory* e lo SdF, verrebbe restituita, senza interessi, dall'aggiudicatario della gara una volta sottoscritto il contratto: l'importo da rendere al fondo e l'obbligo di restituzione sono prescritti e pubblicati nel bando di gara e inseriti nella convenzione. Avrebbe un contenuto incentivante, invece, l'obbligo per le amministrazioni di corrispondere gli interessi al fondo, oltre al capitale, qualora nell'arco di 6 mesi non siano riuscite a impegnare le risorse assegnate per la redazione dello SdF e l'individuazione dei consulenti.

Alcune regole statutarie del fondo consentirebbero la selezione di opere effettivamente sostenibili dal mercato: a) in prima battuta, il soggetto gestore del fondo, incaricato dalla Regione, vaglia le richieste dei Comuni sotto alcuni profili, in particolare la riferibilità a percorsi di PPP, la disponibilità di cassa del fondo, l'*affordability* del Comune per eventuali canoni o contributi pubblici da corrispondere e l'individuazione di un *team* ristretto dell'ente territoriale, presentato con i CV, incaricato di seguire il procedimento; b) successivamente, un comitato del fondo, coadiuvato anche da esperti esterni con funzioni consultive, entrando nel merito della sua prefattibilità, decide l'eleggibilità delle richieste di finanziamento, da erogarsi in percentuali riferite al costo dell'investimento dell'opera e, comunque, stabilendo un tetto massimo.

Concentrare la competenza

La competenza della PA è imprescindibile⁵ per gestire i processi di assegnazione dei contratti di PPP di grandi e di piccole dimensioni e si evidenzia come siano proprio gli enti locali con poche migliaia di abitanti ad accusare un *deficit* importante di conoscenze rispetto alla complessità delle operazioni. Si assiste ad una progressiva tendenza all'accentramento delle funzioni per gli affidamenti di lavori e servizi pubblici, intesa sia come facoltà che come obbligo a ricorrere a strutture organizzate e specializzate.

1. Le Amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai sensi dell'art. 33, comma 3 del D.lgs. 163/2006 (Codice): a) ai Provveditorati Interregionali alle OO.PP. del Ministero delle Infrastrutture; b) alle Province; c) alle Centrali di Committenza.
2. L'art.13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie" ha promosso l'istituzione di una o più Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), che hanno natura di centrali di committenza, in ambito regionale al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti

pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose⁶.

3. Il nuovo comma 3-bis dell'art. 33 del Codice obbliga i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti ad affidarsi ad uniche Centrali di Committenza per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.
4. Le normative regionali e delle Province autonome disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni analoghe alle SUA.
5. Per operazioni specializzate (autostrade, termovalorizzatori, ospedali, ecc.) gli enti procedenti devono verificare se sussistono i presupposti per richiedere l'assistenza di organismi pubblici mediante l'applicazione dell'art. 15 della legge 241/90, nell'ambito delle collaborazioni pubblico-pubblico⁷. In queste collaborazioni il soggetto aggiudicatario può essere supportato, senza delegare le funzioni di stazione concedente, da organismi pubblici dedicati istituzionalmente a gestire operazioni in PPP in campi specifici.

La proposta è quella di inserire tra le attività statutarie, in particolare riferita alle SUA e alle altre Centrali di Committenza, l'affidamento dei contratti di PPP. La concentrazione delle operazioni a livello *infra*-regionale consente economie di scala, l'abbattimento del contenzioso e si otterrebbe più facilmente l'auspicato obiettivo di standardizzare i procedimenti e i contratti.

Il vantaggio della produzione di *standard* procedurali e contrattuali generati da strutture dedicate risiede nel loro continuo aggiornamento per effetto della reiterazione e dell'adattamento alla normativa sopraggiunta: questo è un processo di gran lunga migliore rispetto a alla scrittura di contratti *una tantum*.

Closing e PIS

1. La modifica dell'art. 175 del Codice, riferito al programma di infrastrutture strategiche (PIS), rivela la volontà del legislatore di favorire il coinvolgimento degli istituti di credito nelle fasi iniziali del "progetto di investimento infrastrutturale", in particolare:
 - a. per il nuovo comma 5 lett. a) le offerte devono contenere, tra l'altro, un piano economico finanziario asseverato "*nonché dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti*"

⁶ Il 30 giugno 2011 è stato emanato il Dpcm attuativo delle SUA, pubblicato in GU il 29 agosto 2011.

⁷ Il *Libro verde sulla modernizzazione della politica UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, Bruxelles 27.01.2011, COM (2011) 15 definitivo, dedica un capitolo alla possibile cooperazione pubblico-pubblico.

⁵ La centralità della competenza evidenziata nel documento UTFP – 10 *Temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto* (2005), pp. 11 ss. In www.utfp.it.

finanziatori del progetto". Il *"dare conto del preliminare coinvolgimento"* è sicuramente qualcosa di diverso dall'asseverazione, comunque da presentare ed oramai codificata, ed è qualcosa di meno dell'obbligo al finanziamento. Potrebbe consistere nella dichiarazione del concorrente di avere presentato ai soggetti finanziatori la propria proposta al fine di ottenere successivamente il finanziamento;

- b. al fine di garantire un coinvolgimento maggiore da parte degli Istituti finanziatori in una fase intermedia del procedimento di aggiudicazione si potrebbe pensare di inserire nel bando un meccanismo di premialità per le proposte che abbiano un pre-commitment da parte degli istituti di credito. Ciò garantirebbe il coinvolgimento degli istituti finanziatori nella fase che precede la possibile negoziazione della proposta;
 - c. per il nuovo comma 5 lett. c) l'aggiudicatario *"ai fini dell'aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE"*.
2. La violazione da parte del concorrente, provvisoriamente aggiudicatario, dell'obbligo di dare conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, sembra dover essere sanzionata con l'incameramento della cauzione provvisoria. Il concorrente affidatario in pectore potrebbe anche prescindere dal presentare la disponibilità a concedere il finanziamento degli istituti di credito che rimane una tra le possibili opzioni. Quando l'aggiudicatario sceglie questa modalità, la disponibilità al finanziamento dovrebbe essere condizionata al fatto che rimangano invariati i costi e le eventuali risorse pubbliche così come definiti nel progetto preliminare e, inoltre, che le eventuali modifiche nelle fasi di progettazione successiva dovranno essere garantite da un adeguato riequilibrio economico finanziario del PEF8.
 3. Inoltre la previsione dell'approvazione unica del progetto, anticipando la procedura di VIA e della localizzazione urbanistica, assicura una maggiore certezza sulle caratteristiche dell'opera e riduce la possibilità di incremento dei costi; tali condizioni

rendono più sicuro il perimetro entro cui gli istituti di credito possono muoversi.

La locazione finanziaria per il PIS

La locazione finanziaria, disciplinata dall'art. 160-*bis* del Codice, è un modello contrattuale particolarmente indicato per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere destinate ad erogare servizi di pubblica utilità di diretta fruizione per la Pa e senza tariffazione.

La locazione finanziaria è annoverata dall'art. 3, comma 15-*ter* del Codice tra i contratti di PPP unitamente, tra gli altri alla concessione di lavori e all'affidamento a contraente generale, ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia, in tutto o in parte, posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera del committente o per gli utenti terzi.

La proposta è di consentire l'applicazione in via interpretativa del contratto di locazione finanziaria per la realizzazione delle opere della Legge Obiettivo⁹: il tenore letterale dell'art. 161, comma 6, lett. c), consente l'applicazione delle disposizioni della Parte II, Titolo II, Capo III (Promotore finanziario e società di progetto) e, pertanto, potrebbe ritenersi applicabile alle infrastrutture strategiche anche l'art. 160-*bis*, purché compatibile in via con la disciplina dettata dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Un altro elemento che milita per l'applicabilità è l'espressa inclusione, ai fini della qualificazione soggettiva, del contraente generale tra i soggetti che possono partecipare alle gare, in regime ordinario, per l'affidamento del contratto di locazione finanziaria *ex art. 160-bis*, comma 4-*bis* del Codice.

Infine si sottolinea che, alle condizioni attuali di maturazione del mercato del *leasing*, il contratto potrebbe avere difficoltà applicative sui cd *large investment*.

Riflessi dell'art. 175 del Codice dei Contratti sui procedimenti ordinari

L'integrale riscrittura dei procedimenti con il promotore della Legge Obiettivo, delineati nell'art. 175 del Codice, sembra avere utili riflessi chiarificatori sull'azione amministrativa in fase di negoziazione e di aggiudicazione delle opere ordinarie *ex art. 153* comma 3, lett. a) del Codice mediante finanza di progetto.

Si precisa che le Amministrazioni potranno avvalersi di questi efficienti poteri negoziali non prima di averli

⁸ Vedi G. F. Cartei, *Interesse pubblico e rischio: il principio di equilibrio economico-finanziario nella finanza di progetto*, in *Finanza di Progetto - Temi e Prospettive* a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi. Editoriale scientifica, Napoli, 2010, pp. 3-26.

⁹ La proposta riprende quella formulata dal Documento di consultazione AVCP-UTFP *Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale* (2011), in www.avcp.it.

adeguatamente pubblicizzati nella propria *lex specialis*, il bando di gara:

1) si evidenzia la possibilità in sede di conferenza di servizi o per decisione dell'amministrazione procedente di modificare, oltretutto la progettazione (l'art. 153, comma 3, lett. a in senso strettamente letterale contempla solo questa ipotesi) anche il PEF e il contratto di concessione, in analogia a quanto è esplicitamente consentito nei procedimenti per la realizzazione di opere di interesse nazionale, disciplinate dall'art. 175, comma 5, lett. b) del Codice. L'interpretazione letterale del procedimento monofase, infatti, rischia di "catturare" l'Amministrazione da parte del concorrente, nel momento in cui sia condizionata ad aggiudicare una proposta perfetta sotto il profilo progettuale, ma che necessiterebbe di una diversa distribuzione dei rischi del contratto o di una riduzione del contributo pubblico per rendimenti eccessivi evidenziati dal PEF¹⁰. I principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa negli affidamenti (art. 2, comma 1 del Codice) dovrebbero consentire di accedere ai poteri negoziali così bene descritti dall'art. 175 del Codice, piuttosto che costringere l'amministrazione a sottoscrivere un contratto di concessione non conveniente per l'impossibilità di modificare alcuni termini dell'offerta.

2) l'Amministrazione potrebbe imporre al potenziale vincitore della gara, prima dell'aggiudicazione definitiva, di dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento anche acquisendo la disponibilità degli istituti di credito a concedere il finanziamento. Questa disposizione, prevista nel procedimento con il Promotore nelle opere della legge Obiettivo (art. 175, comma 5, lett. c del Codice), implica il coinvolgimento dei soggetti finanziatori già in fase di predisposizione dell'offerta e una conseguente certezza del *closing* finanziario in caso di aggiudicazione.

Golden Belt

Nell'ambito di una operazione di PPP, la riscrittura dell'art. 143, comma 5 del Codice ad opera del DL 201/2011, sembra avere ampliato le possibilità della Pa di individuare degli immobili da espropriare per divenire oggetto di cessione al privato, in qualità contributo pubblico.

Proprio a questo riguardo è stata eliminata la condizione che gli immobili espropriati e ceduti in conto prezzo debbano essere, comunque, strumentali o connessi all'opera da affidare in concessione. La previgente strumentalità dell'immobile espropriato con l'opera principale esigeva: a) la vicinanza fisica; b) un'interazione funzionale/gestionale, in sostanza vi si dovevano svolgere

delle attività o servizi complementari; c) una connessione economico-finanziaria, in particolare il valore dell'immobile espropriato doveva consentire l'equilibrio economico finanziario del PEF.

Nella nuova versione dell'art. 143, comma 5, è rimasta solo la condizione economico-finanziaria *sub c)* riferita all'immobile espropriato¹¹. Inoltre, per ricondurre interamente alla Pa la responsabilità dell'operazione, è imposto che "le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione (*ndr* dell'immobile espropriato) siano definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità".

Lo SdF dovrà verificare le condizioni di fattibilità legale, amministrativa e tecnica per l'individuazione di aree prospicienti o prossime all'opera pubblica, da dotare di diritti edificatori (residenziali, industriali, edilizia economica e popolare, commerciali, direzionali, ecc.) che potranno essere sviluppati dal privato in piena autonomia, ma rispettando le destinazioni urbanistiche assegnate.

In questo modo la Pa raggiunge due obiettivi: il primo, di realizzare l'opera pubblica in PPP attraverso la "creazione/valorizzazione" del contributo pubblico funzionale all'equilibrio il PEF; il secondo, di sviluppare la pianificazione urbanistica delle aree espropriate in modo integrato con il territorio e con la nuova struttura realizzata in concessione. Si pensi alla realizzazione di *Golden Belt* in prossimità di strade, autostrade, porti, aeroporti, interporti, metropolitane che vengono cedute ai concessionari come proprietà privata per un contestuale sviluppo sostenibile ed integrato del territorio circostante.

Gruppo di lavoro

Massimo Ricchi, Pasquale Marasco, Laura Martiniello, Enrico Menduni de Rossi, Caterina Pedacchio, Marco Tranquilli

¹⁰ L'incoerenza dell'interpretazione letterale è evidenziata da M. Ricchi, Documento UTFP *La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti* (2009), p. 12 in www.utfp.it.

¹¹ La nuova formulazione dell'art. 143, comma 5 del Codice: "Le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico finanziario e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo *espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. Le modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice* unitamente alla approvazione ai sensi dell'articolo 97 del progetto posto a base di gara, e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. Nel caso di gara indetta ai sensi dell'articolo 153, *le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità.*

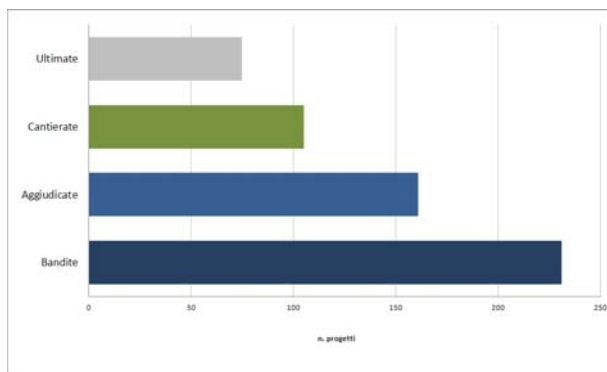
Risultati dell'attività di monitoraggio delle opere oggetto di assistenza dell'UTFP dal 2000 al 2012

INTRODUZIONE

Nel periodo di attività 2000-2012 l'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha ricevuto 682 richieste di assistenza da parte di amministrazioni pubbliche centrali e locali, riferibili a 493 opere.

Al fine di verificare lo stato d'avanzamento delle opere citate, l'UTFP ha eseguito nel corso del presente anno un'attività di monitoraggio. Pertanto, sono state individuate cinque categorie di riferimento: si sono distinte (Fig.1) le opere che non hanno raggiunto la fase di pubblicazione del bando, le opere bandite, le opere aggiudicate, le opere cantierate e le opere ultimate.

Figura 1 - Stato d'avanzamento delle opere in PPP oggetto di assistenza dell'UTFP 2000-2012



LO STATO D'AVANZAMENTO DELLE OPERE OGGETTO DI ASSISTENZA, LA RIPARTIZIONE SETTORIALE, GEOGRAFICA E PER CLASSI D'IMPORTO

Le opere non bandite

Dei 493 progetti oggetto dell'analisi, 224 non risultano banditi. Questi ultimi sono riferibili:

- ✓ in parte (il 25 per cento) ad assistenze recenti dell'UTFP (ultimo biennio);
- ✓ in altra parte, a operazioni intraprese da Amministrazioni Comunali di ridotte dimensioni, carenti di expertise interne, le quali incontrano difficoltà nella produzione di un'adeguata documentazione di gara (i.e. il 22 per cento, riferibile ad assistenze prestate ad Amministrazioni con meno di 20.000 abitanti);

Le residuali operazioni non bandite (il 53 per cento) scontano criticità legate a mutamenti di ordine politico, normativo e alla mancata copertura finanziaria dell'opera.

Le opere bandite

Dei 269 progetti banditi, 231 opere sono state oggetto di bandi per l'affidamento di contratti di PPP, mentre 38 progetti (di cui, 31 aggiudicati) sono stati banditi con le procedure di appalto tradizionale.

Con riferimento ai 231 progetti di cui sopra, si presenta di seguito lo stato d'avanzamento, la ripartizione settoriale, geografica e per classi di investimento.

Con riferimento ai settori, tra le opere bandite prevalgono le iniziative progettuali relative a impianti sportivi & strutture ricettive (44), seguiti dall'energia&ambiente (39) e dalla sanità (30) – cfr. Fig.2; mentre la classe d'importo medio nettamente prevalente per investimenti in PPP è di 5-20 milioni di euro (il 29 per cento) – cfr. Fig.3.

Figura 2 – Opere bandite in PPP: ripartizione settoriale

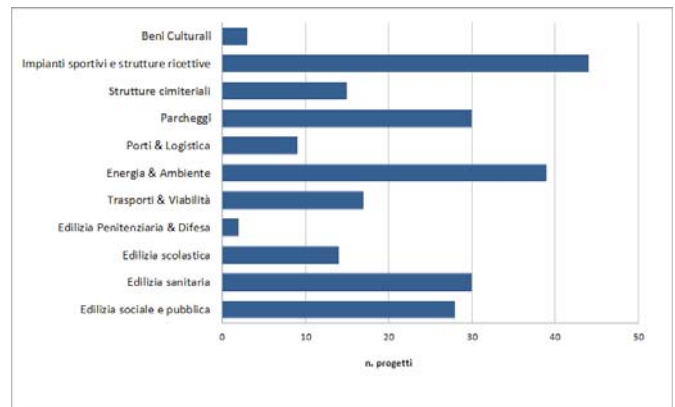
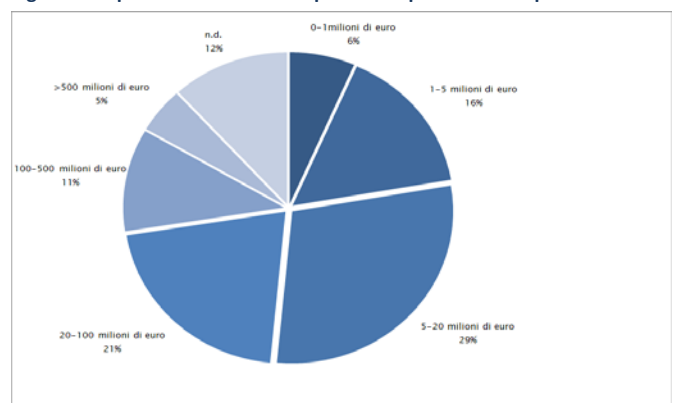


Figura 3 – Opere bandite in PPP: ripartizione per classi d'importo



La ripartizione per area geografica di questi progetti nel confermare la prevalenza del Nord, evidenzia le buone performance del Centro, del Sud e delle Isole – cfr. Fig. 4; il dettaglio regionale indica, nondimeno, che il più elevato numero di bandi pubblicati proviene dalla Lombardia (27); a seguire: l'Emilia Romagna (25), il Lazio (24) e la Toscana (21); la prima regione del Sud è la Campania (18) seguita dalla Puglia (17) e dalla Sicilia (14) – cfr. Fig 5.

Figura 4 – Opere bandite in PPP: ripartizione geografica

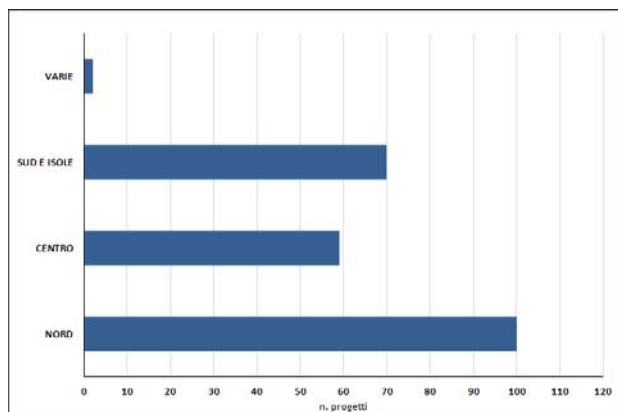
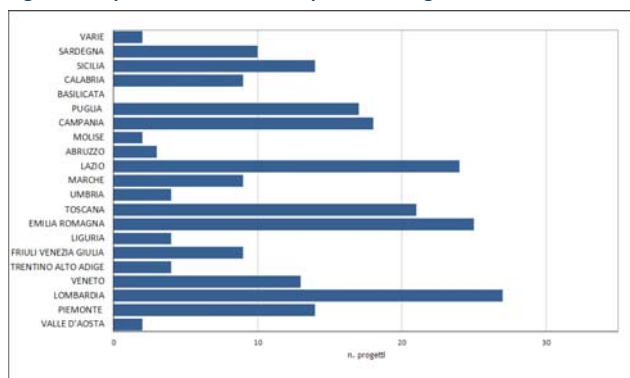


Figura 5 – Opere bandite in PPP: ripartizione regionale



Le opere aggiudicate

Circa il 70 per cento dei progetti banditi in PPP, oggetto di assistenza da parte dell'UTFP, è giunto alla fase di aggiudicazione.

In linea con l'andamento relativo alle opere bandite, geograficamente il maggior numero di aggiudicazioni si concentra al Nord Italia (76), seguono il Centro (43) e il Sud e Isole (42). A livello regionale va segnalata l'eccezione della Toscana, in particolare, per la ripartizione settoriale dei contratti di PPP aggiudicati (eterogenea) e per la presenza di operazioni di dimensioni particolarmente rilevanti (e.g. i quattro ospedali toscani e l'autostrada A12). La Lombardia, l'Emilia Romagna e il Lazio sono tra le regioni che rilevano più aggiudicazioni, per la prima i settori maggiormente coinvolti sono gli impianti sportivi & strutture ricettive e l'edilizia sanitaria. Nel Mezzogiorno si distinguono la Campania, la Sicilia e la Puglia per numero di iniziative giunte all'aggiudicazione.

La maggior parte (45 per cento) delle operazioni aggiudicate a livello nazionale sono di importo compreso tra i 5 e i 100 milioni di euro: in particolare, il 27 per cento tra i 5 e i 20 milioni di euro e il 18 per cento tra i 20 e i 100 milioni di euro.

Aggiudicazioni: Il confronto con il mercato

Come segnalato nel paragrafo precedente, circa il 70 per cento dei progetti banditi in PPP, oggetto di assistenza da parte dell'UTFP nel periodo 2000-2012, è giunto alla fase di aggiudicazione – cfr. Fig. 6.

Questo dato segnala l'effetto positivo dell'attività di assistenza tecnica, economico finanziaria e giuridica alle pubbliche amministrazioni, in particolare, nella fase precedente la predisposizione degli atti di gara.

Il confronto con i dati di mercato che fa emergere la sostanza di tale percentuale. Da tali dati¹² risulta, infatti, come nello stesso periodo di riferimento il tasso medio di aggiudicazione del mercato, per le concessioni di costruzione e gestione, sia pari a circa il 45 per cento - cfr. Fig. 7.

Figura 6 – Progetti assistiti dall'UTFP (2000-2012): tasso di aggiudicazione dei progetti banditi in PPP

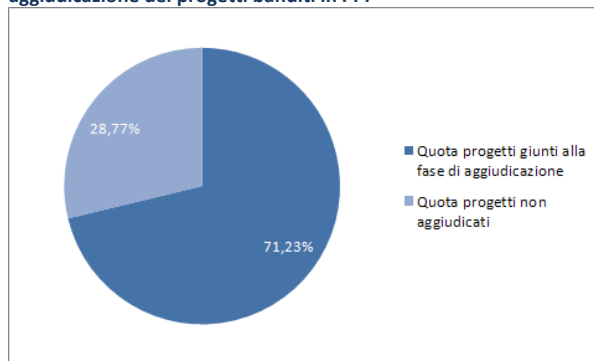


Figura 7 – Tasso di aggiudicazione di mercato dei progetti banditi in PPP (2002-2012) - concessione di costruzione e gestione



Le opere cantierate e le opere ultimate

Le opere con cantieri aperti sono 105, di cui il 70 per cento sono state ultimate. Queste ultime rappresentano il 46 per cento dei progetti aggiudicati.

Tra le grandi opere cantierate risultano, tra le altre:

¹² Elaborazioni su dati Cresme aggiornati al 2012. Si considerano le sole concessioni di costruzione e gestione.

nel settore dei trasporti:

✓ la Tramvia di Firenze;

-autostadale

nel settore della sanità:

- ✓ l'Autostrada Bre.Be.Mi.;
- ✓ l'Autostrada A12;
- ✓ l'Autostrada Pedemontana Lombarda;
- ✓ il Quadrilatero Umbria-Marche;
- ✓ la Tangenziale Est Esterna di Milano;

- ✓ I quattro ospedali di Prato, Pistoia, Apuane e Lucca;
- ✓ l'Ospedale del Mare a Napoli;
- ✓ gli Ospedali di Brescia, Como, Mestre, Niguarda Ca' Granfia.

-TPL

- ✓ la Metropolitana di Roma – Linea C;
- ✓ la Metropèolitana di Milano – M4;
- ✓ la Metropolitana di Milano – M5;

La ripartizione per area geografica, settore e importo medio dei progetti conclusi è in linea con le percentuali rilevate sulle opere aggiudicate. Al Nord risulta localizzato il 62 per cento delle opere, mentre il Centro e il Sud si suddividono la quota restante.

Enrico Menduni de Rossi, Caterina Pedacchio, Marco Tranquilli



Unità Tecnica Finanza di Progetto

Via della mercede 9
00187 Roma
Tel. 06 6779 6394
Fax. 06 6779 6573
email : segreteriautfp@governo.it
sito web: www.utfp.it