



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica

UTFP: 100 DOMANDE E RISPOSTE



FEBBRAIO 2009

EDIZIONE 2009



*Dipartimento per la Programmazione e il
Coordinamento della Politica Economica*



UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

UTFP: 100 DOMANDE E RISPOSTE

FEBBRAIO 2009

Edizione aggiornata alle modifiche di cui al d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152

Giuliana BO, Rosalba CORI, Franco ERCINI, Gabriele FERRANTE, Pasquale MARASCO, Laura MARTINIELLO, Ilaria PARADISI, Gabriele PASQUINI, Massimo RICCHI, Maria SAMOGGIA.

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

PREMESSA

Da diversi anni a questa parte, la Finanza di Progetto e, più in generale, i Partenariati Pubblico Privato (PPP), sono oggetto di crescente attenzione sia a livello europeo che nazionale. Le difficoltà legate alla finanza pubblica ed i vincoli di bilancio imposti dall'adesione all'Unione Monetaria hanno senz'altro contribuito a favorire la ricerca di modalità di finanziamento alternative più efficienti rispetto al reperimento esclusivo di risorse a carico del bilancio dello Stato.

Sebbene ci si trovi in presenza, nel nostro Paese, di un diffuso ricorso a schemi di PPP per la realizzazione di opere pubbliche, non sempre l'utilizzo di tali strumenti viene effettuato in modo appropriato e con la piena conoscenza dei diversi meccanismi di funzionamento.

In quest'ottica l'esistenza dell'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'interno del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, può contribuire alla ridefinizione delle relazioni tra pubblico e privato e creare condizioni di contesto favorevoli, attraverso un'attività di assistenza, formazione e promozione mirante alla diffusione di una cultura del PPP.

Si è ritenuto pertanto utile predisporre un sintetico *vademecum* che fornisca chiarezza su termini e concetti e costituisca un ausilio per la diffusione di un linguaggio comune, soprattutto per gli operatori pubblici che si avvicinano per la prima volta al PPP.

Ci auguriamo che questo volume possa essere un utile strumento di lavoro per la Pubblica Amministrazione, ma anche per tutti gli operatori del settore.

Desidero infine ringraziare tutti i coloro che hanno contribuito a questa iniziativa, alla quale hanno dedicato con passione le loro competenze e conoscenze.

Prof. Fabio Gobbo
Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

INTRODUZIONE

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto ha voluto approntare una pubblicazione semplice e sintetica, indirizzata a tutti coloro che nell'ambito della Pubblica Amministrazione Italiana e non solo, si occupano di Partenariato Pubblico Privato e di Finanza di Progetto. I Componenti dell'Unità Tecnica, che hanno partecipato all'estensione di questo testo, hanno così voluto rispondere nella maniera più chiara possibile alle domande che maggiormente e più frequentemente si sentono rivolgere.

In fondo questo è un invito ad approfondire ulteriormente un argomento, quello del Partenariato Pubblico Privato, oggi centrale nella Pubblica Amministrazione. L'adozione di schemi di PPP e la loro corretta implementazione può certamente apportare una maggiore efficienza e qualità ai servizi erogati ai cittadini, che devono essere i principali beneficiari con l'ulteriore obiettivo di qualificare al massimo la spesa pubblica.

Su questa strada si pone in funzione, di guida e accompagnamento, tutta l'attività dell'UTFP.

La presente edizione del documento tiene conto delle modifiche al Codice dei contratti pubblici introdotte a seguito dell'approvazione del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 e di ulteriori disposizioni che attribuiscono nuove competenze all'Unità tecnica Finanza di Progetto

Manfredo Paulucci de Calboli
Coordinatore
Unità Tecnica Finanza di Progetto - Presidenza del Consiglio dei Ministri

INDICE DELLE DOMANDE

L'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO	10
1 Che cos'è l'UTFP?	10
2 Quali sono i compiti istituzionali dell'UTFP?	10
3 Quali sono le attività dell'UTFP?	11
4 Quali sono le attività di assistenza alle Pubbliche Amministrazioni?	12
5 Che cosa si intende per assistenza alle amministrazioni per l'identificazione di iniziative secondo effettive logiche di PPP?	13
6 Che cosa si intende per assistenza tecnica, giuridica ed economico-finanziaria?	13
7 Come si attiva la procedura di assistenza?	14
8 Quale documentazione deve essere inviata all'UTFP?	14
9 Come l'UTFP rende nota la propria attività?	14
10 Dove reperire I documenti dell' UTFP?	15
IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE	16
11 Che cos'è il PPP?	16
12 Come vengono classificate le opere pubbliche da realizzare in PPP?	16
13 Quali sono le caratteristiche principali di un'operazione di PPP?	17
14 Qual è la classificazione del ppp a livello europeo?	18
15 Quali forme di PPP esistono in Italia?	19
16 Quando è opportuno utilizzare schemi di PPP?	20
17 Quali sono i vantaggi del PPP?	20
18 Quali sono le criticità del PPP?	20
19 Che cos'è il project financing?	21
20 Quali sono le differenze tra il PPP e il PF?	21

21	Quando è opportuno utilizzare schemi di PF?	22
22	Quali sono i vantaggi del PF?	22
23	Quali sono le criticità del PF?	23
STRUMENTI GIURIDICI E PROCEDURE		24
24	Qual è la normativa di riferimento per le operazioni di partenariato Pubblico Privato?	24
25	Che cosa è il contratto di Partenariato Pubblico Privato	24
26	Cos'è una concessione di lavori pubblici?.....	25
27	Quali sono le procedure di affidamento di una concessione di lavori pubblici?.....	25
28	Quali sono gli adempimenti preliminari, prescritti dalle norme vigenti per l'avvio di una operazione di PPP per la realizzazione e la gestione di una infrastruttura pubblica?	26
29	Quali sono le modalità di inserimento degli interventi negli strumenti di programmazione delle opere pubbliche?	26
30	Qual è il ruolo dei privati nella fase di programmazione?	27
31	Che cos'è lo studio di fattibilità?	28
32	Cos'è la convenzione?	28
33	Cos'è il Piano Economico Finanziario?	29
34	Cos'è l'asseverazione?	29
35	In cosa consiste la procedura ex art. 144 del Codice?	30
36	Quali sono le procedure previste dalla nuova disciplina della "Finanza di Progetto" ex art. 153 del codice?	30
37	In cosa consiste la gara unica per la scelta del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione di lavori pubblici?.....	30
38	In cosa consiste la doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore?	32
39	Cosa accade se la PA non pubblica il bando per la ricerca del promotore?	33
40	In cosa consiste il dialogo competitivo ?.....	34
41	Quali sono le garanzie da prestare nelle procedure di Finanza di Progetto.....	34

42	Cosa è la Società di Progetto?.....	35
43	Quale' la disciplina del privilegio sui crediti nei contratti di PPP?	35
44	Quali sono le cause di estinzione della concessione di lavori?	36
45	Quali sono i diritti del concessionario in seguito alla risoluzione del rapporto di concessione di lavori ?.....	36
46	Cosa si intende per subentro?	37
47	Cos'e una Concessione di Servizi?.....	37
48	Come si aggiudica una Concessione di Servizi?	38
49	Cos'è la Sponsorizzazione?.....	38
50	Come si aggiudica un Contratto di Sponsorizzazione?	39
51	Cos'è la Locazione Finanziaria (leasing) per opere pubbliche o di pubblica utilità?.....	39
52	Come si aggiudica un contratto di Locazione Finanziaria (leasing) per opere pubbliche?	40
53	Come si possono realizzare le opere di urbanizzazione a scomuto ?.....	40
54	Cos'è il Promotore di insediamenti turistici?	41
55	Cos'è la concessione di beni immobili per valorizzazione e utilizzazione a fini economici?	41
56	Che cos'è una Società Mista?.....	42
57	Come viene scelto il partner privato di una Società Mista?	43
58	Che cos'è una Società di Trasformazione Urbana?.....	43
	ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI	44
59	Quali sono gli obiettivi dello Studio di Fattibilità?	44
60	Che cos'è l'Analisi Costi Benefici?	44
61	Che cos'è l'Analisi di Fattibilità Finanziaria?	45
62	Che cos'è il PPP Test?	46
63	Quali sono le finalità del Piano Economico Finanziario?	47
64	Come è strutturato un PEF?	47

65	Quali sono gli input che generalmente si utilizzano per la redazione di un PEF?	47
66	Che cosa si intende per Conto Economico previsionale?	48
67	Che cosa si intende per Stato Patrimoniale previsionale?.....	48
68	Che cosa si intende per Flussi di Cassa previsionali?	49
69	Che cosa si intende per Equilibrio Economico Finanziario degli investimenti?.....	49
70	Che cosa si intende per convenienza economica di un investimento?	49
71	Che cos'è il Valore Attuale Netto di progetto	50
72	Che cos'è il Tasso Interno di Rendimento del progetto.....	51
73	Come si misura la redditività degli azionisti della società di progetto?	51
74	Che cosa si intende per Sostenibilità Finanziaria?	51
75	Che cos'è il Debt Service Cover Ratio (indicatore di bancabilità del servizio del debito)?	52
76	Che cos'è il Loan Life Cover Ratio (indicatore di bancabilità della vita del debito)?	52
77	Quali sono le fonti di finanziamento di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato?	53
78	Quali sono le forme di Capitale Proprio previste?	53
79	Che cosa si intende per Capitale Intermedio?	54
80	Che cosa si intende per debito e quali sono le forme previste?.....	54
81	Che cosa si intende per costi finanziari?.....	55
82	Che cosa sono e quali sono le commissioni bancarie?	55
83	Che cosa sono gli interessi di preammortamento?	56
84	Come si determina il debito massimo sostenibile?	56
85	Come si determina il tasso d'interesse sul finanziamento bancario?	56
86	Che cos'è il tasso base di un finanziamento bancario?	56
87	Che cos'è lo spread sul tasso base del finanziamento?.....	57
88	Quando è possibile erogare il contributo pubblico?.....	57
89	Quali sono le forme di erogazione del contributo pubblico previste?	58

90	Esistono dei metodi per quantificare la contribuzione pubblica ottimale?	58
91	Quale è, generalmente, la forma di erogazione più conveniente per la Pubblica Amministrazione?	59
92	Quali sono i principali rischi presenti in un'operazione di Partenariato Pubblico Privato?	59
93	Che cosa si intende per trasferimento del rischio?	60
94	Come vengono allocati i rischi tra le parti coinvolte?	60
95	Che cos'è la Matrice dei Rischi?	61
96	Quali sono le modalità di allocazione dei rischi in un contratto di concessione?	62
97	Che cos'è il Value for Money (VfM)?	62
98	Che cos'è il Public Sector Comparator ?	63
99	Quali sono i maggiori limiti e le difficoltà riscontrabili nell'implementazione del modello del PSC?	64
100	Quali operazioni di PPP possono essere deconsolidate dal bilancio pubblico?	64

L'UNITÀ TECNICA FINANZA DI PROGETTO

1 CHE COS'È L'UTFP?

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) è un organismo tecnico istituito dall'art. 7 della L. n.144/1999 presso il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

A seguito del trasferimento del CIPE, e delle strutture ad esso riconducibili, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), ad opera del d.l. n. 181/2006 convertito in legge n. 223/2006, l'UTFP è attualmente inserita all'interno del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica economica della PCM.

2 QUALI SONO I COMPITI ISTITUZIONALI DELL'UTFP?

Ai sensi della legge istitutiva l'UTFP ha il compito di:

- ✓ promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, sia centrali, sia locali, l'utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati;
- ✓ assistere le amministrazioni che ne fanno richiesta, in tutte le fasi dei procedimenti attraverso cui si realizzano progetti in Partenariato Pubblico Privato (PPP);
- ✓ fornire supporto alle commissioni costituite nell'ambito del CIPE su materie inerenti il finanziamento delle opere infrastrutturali del Paese.

Il d.lgs. 190/2002, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. Legge Obiettivo) ha esteso i compiti della struttura prevedendo che il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti possa avvalersi dell'UTFP per lo svolgimento delle attività relative all'istruttoria dei progetti relativi alle infrastrutture strategiche.

Il d.lgs. n. 113/2007, di modifica al Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n.163/2006, ha attribuito ulteriori funzioni all'UTF nell'ambito dei procedimenti volti alla realizzazione di infrastrutture strategiche ed ha introdotto l'obbligo, per i soggetti aggiudicatori, di acquisire le valutazioni dell'UTFP sugli studi di fattibilità relativi a tali infrastrutture. Ciò, al fine di verificare, per le infrastrutture che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera stessa, i presupposti per il ricorso a capitali privati.

Da ultimo, all'UTFP è stato demandato il compito di analizzare le caratteristiche di determinate operazioni di partenariato pubblico-privato, specificate nella decisione Euostat dell'11 febbraio 2004, al fine di consentire la stima dell'impatto delle stesse operazioni sull'indebitamento netto e sul debito pubblico. Per lo svolgimento di tale compito l'art.44 bis del d.l. n. 248/2007 conv. In l. n. 31/2008 prevede che l'UTFP, d'intesa con l'ISTAT, rediga una circolare indicante modalità e termini di comunicazione alla stessa UTFP, da parte delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative alle operazioni da esse avviate e ricadenti nelle tipologie indicate nella citata decisione Eurostat.

3 QUALI SONO LE ATTIVITÀ DELL'UTFP?

Al fine di assolvere i compiti istituzionali assegnati, l'UTFP svolge le seguenti attività:

- ✓ organizza e presta servizi di assistenza tecnica, legale e finanziaria per le amministrazioni pubbliche che ne fanno richiesta, e promuove all'interno di esse la diffusione di tecniche di finanziamento con ricorso a capitali privati;
- ✓ individua i settori di attività suscettibili di finanziamento con ricorso a risorse private, con indicazione delle specificità tecniche, giuridiche e finanziarie inerenti ciascun settore;
- ✓ raccoglie 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 di strumenti di PPP da parte delle amministrazioni, anche attraverso l'elaborazione di schemi operativi uniformi applicabili alle diverse tipologie di lavori pubblici o di pubblica utilità;

- ✓ fornisce supporto nella valutazione delle opere infrastrutturali finanziate con ricorso a capitali privati che, per dimensione ed impatto economico, sono oggetto di valutazione da parte del CIPE;
- ✓ monitora la normativa primaria e secondaria concernente la materia del PPP;
- ✓ attiva rapporti di collaborazione con istituzioni, enti ed associazioni operanti nei settori di interesse per l'azione dell'UTFP;
- ✓ sviluppa forme di collaborazione con il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), anch'esso operante presso il CIPE;
- ✓ analizza le informazioni relative alle operazioni di partenariato pubblico-privato ricadenti nelle tipologie indicate nella decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, al fine di permetterne la corretta classificazione nei bilanci pubblici delle amministrazioni aggiudicatrici.

4 QUALI SONO LE ATTIVITÀ DI ASSISTENZA ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI?

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".

Tale supporto è riferito a tutte le procedure di PPP e per l'intero *iter* procedurale, in particolare:

- ✓ nella fase di impostazione dell'iniziativa, per l'individuazione delle necessità infrastrutturali suscettibili di finanziamento con capitale privato e per l'individuazione delle procedure più idonee;
- ✓ nella fase di valutazione delle proposte presentate dai promotori;
- ✓ nelle fasi 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;
- ✓ nella fase di esecuzione del contratto per l'analisi delle eventuali problematiche insorte.

5 CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA ALLE AMMINISTRAZIONI PER L'IDENTIFICAZIONE DI INIZIATIVE SECONDO EFFETTIVE LOGICHE DI PPP?

L'UTFP assiste le amministrazioni nella realizzazione di opere in PPP individuando per ciascuna di esse la forma di partenariato più adatta. nel rispetto dei principi base del PPP ed in funzione sia della sostenibilità economica, sia della fattibilità giuridica dell'operazione.

6 CHE COSA SI INTENDE PER ASSISTENZA TECNICA, GIURIDICA ED ECONOMICO-FINANZIARIA?

L'UTFP assiste le amministrazioni, a titolo gratuito e su richiesta delle stesse, per tutto l'iter di realizzazione dell'infrastruttura pubblica fornendo chiarimenti, elaborando pareri e predisponendo relazioni con contenuti di natura tecnica, giuridica ed economico-finanziaria. Le indicazioni ed i pareri forniti dall'UTFP non sono vincolanti per l'amministrazione richiedente che rimane libera di assumere le determinazioni che ritenga opportune nell'ambito della propria discrezionalità.

7 COME SI ATTIVA LA PROCEDURA DI ASSISTENZA?

La “procedura di assistenza” si attiva attraverso l’invio formale di apposita richiesta con lettera su carta intestata e protocollo dell’amministrazione richiedente con la specificazione dell’oggetto dell’assistenza.

A seguito della richiesta, l’UTFP contatta l’amministrazione per fissare un incontro preliminare o per la richiesta di documenti.

8 QUALE DOCUMENTAZIONE DEVE ESSERE INVIATA ALL’UTFP?

Dipende dal tipo di assistenza richiesta e dalla fase del procedimento per il quale viene richiesta l’assistenza. La documentazione da trasmettere all’UTFP deve in ogni caso contenere tutti gli elementi necessari per consentire all’UTFP di esercitare la propria attività di consulenza e supporto.

Non vi è alcun obbligo per l’amministrazione di dare comunicazione in merito all’esito del procedimento per il quale è stata richiesta l’assistenza dell’UTFP. Tale comunicazione, tuttavia, permetterebbe di conseguire i seguenti vantaggi:

- ✓ far conoscere le decisioni prese dalle amministrazioni a seguito dell’attività svolta dall’UTFP;
- ✓ consentire all’UTFP il monitoraggio sullo stato e l’esito dei procedimenti in merito ai quali ha prestato assistenza;
- ✓ rilevare i casi di successo, al fine di individuare le *best practices*;
- ✓ rilevare i casi di insuccesso al fine di prendere atto dei motivi che li hanno determinati ed adottare iniziative atte a prevenirli e/o limitarli e/o rimuoverli.

9 COME L’UTFP RENDE NOTA LA PROPRIA ATTIVITÀ?

L’UTFP rende nota l’attività svolta e i risultati conseguiti annualmente, secondo quanto stabilito dalla legge istitutiva, attraverso la predisposizione e successiva

trasmissione al CIPE, entro il 31 luglio di ciascun anno, di una “Relazione annuale”. Il CIPE trasmette la Relazione annuale ai due rami del Parlamento. La Relazione annuale è anche reperibile sul sito web istituzionale <http://www.utfp.it>.

10 DOVE REPERIRE I DOCUMENTI DELL' UTFP?

Nel sito istituzionale dell'UTFP (<http://www.utfp.it>) sono pubblicati i documenti tecnici, gli studi ed i rapporti predisposti dalla struttura nello svolgimento dei propri compiti istituzionali.

Con cadenza trimestrale, inoltre, l'UTFP pubblica sul proprio sito “UTFPnews”, periodico di informazione sull'attività svolta dall'UTFP per le amministrazioni, contenente altresì approfondimenti su temi inerenti il PPP.

IL PPP PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE

11 CHE COS'È IL PPP?

Il Partenariato Pubblico Privato non è definito né a livello nazionale, né a livello comunitario. Con tale termine viene infatti indicata una vasta gamma di modelli di cooperazione tra il settore pubblico e quello privato.. La normativa nazionale fornisce, esclusivamente, una definizione di contratto di partenariato pubblico-privato.

Il ricorso al PPP, attraverso le diverse metodologie attuative, può essere previsto in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione intenda affidare ad un operatore privato l'attuazione di un progetto per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e per la gestione dei relativi servizi.

In un'operazione di PPP coesistono, in tutto o in parte, i seguenti elementi:

- ✓ progettazione;
- ✓ finanziamento;
- ✓ costruzione o rinnovamento;
- ✓ gestione;
- ✓ manutenzione.

12 COME VENGONO CLASSIFICATE LE OPERE PUBBLICHE DA REALIZZARE IN PPP?

I progetti realizzabili in PPP possono essere classificati in tre principali categorie:

- ✓ progetti dotati di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza. Sono iniziative in cui i ricavi commerciali prospettici consentono al settore privato un integrale recupero dei costi di investimento. Il coinvolgimento del settore pubblico è limitato

all'identificazione delle condizioni necessarie per consentire la realizzazione del progetto;

- ✓ progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica. Sono iniziative i cui ricavi commerciali da utenza sono di per sé stessi insufficienti a generare adeguati ritorni economici, ma la cui realizzazione genera rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali indotti dalla infrastruttura;
- ✓ progetti in cui il soggetto privato fornisce direttamente servizi alla pubblica amministrazione. Sono tutte quelle opere pubbliche – carceri, ospedali, scuole – per le quali il soggetto privato che le realizza e gestisce trae la propria remunerazione esclusivamente (o principalmente) da pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione.

13 QUALI SONO LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DI UN'OPERAZIONE DI PPP?

Caratteristiche di un'operazione di Partenariato Pubblico Privato sono:

- ✓ la durata relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico ed il partner privato relativamente ai vari aspetti di un progetto da realizzare;
- ✓ la modalità di finanziamento del progetto, garantito da parte del settore privato. Spesso quote di finanziamento pubblico, a volte ingenti, possono aggiungersi ai finanziamenti privati;
- ✓ il 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;
- ✓ la ripartizione dei rischi tra il partner pubblico ed il partner privato. Tale ripartizione dei rischi si effettua caso per caso, in funzione della

capacità delle parti di identificare, valutare, controllare e gestire gli stessi.

14 QUAL È LA CLASSIFICAZIONE DEL PPP A LIVELLO EUROPEO?

Il “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, distingue due categorie di partenariati in base agli strumenti giuridici attraverso i quali si realizzano tali operazioni:

- ✓ 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;
- ✓ partenariato istituzionalizzato, che implica l’esistenza di una struttura societaria 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 questa categoria, 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 una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

15 QUALI FORME DI PPP ESISTONO IN ITALIA?

L'ordinamento giuridico italiano prevede sia forme di PPP contrattuale, sia forme di PPP istituzionalizzato.

Le principali forme di PPP contrattuale sono:

- ✓ la concessione di lavori;
- ✓ la concessione di servizi;
- ✓ la sponsorizzazione;
- ✓ la locazione finanziaria.

Esistono inoltre altri istituti che possono configurare forme di PPP contrattuale e che sono destinati alla realizzazione di specifiche operazioni:

- ✓ il promotore di opere di urbanizzazione;
- ✓ il promotore di insediamenti turistici;
- ✓ la concessione di beni immobili per la valorizzazione a fini economici.

Le forme di PPP istituzionalizzato sono:

- ✓ società per azioni miste a prevalente capitale pubblico;
- ✓ società per azioni miste a prevalente capitale privato;
- ✓ società per azioni miste costituite ai sensi del Codice Civile;
- ✓ società di Trasformazione Urbana.

16 QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PPP?

Gli schemi di PPP devono essere utilizzati quando il ricorso a capitali e risorse privati può comportare benefici per la pubblica amministrazione e per gli utenti finali dei servizi. Tali benefici possono essere sia di carattere economico, e concretizzarsi in una riduzione dei costi di realizzazione e gestione dell'infrastruttura, sia riconducibili ad un incremento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità dei servizi erogati.

17 QUALI SONO I VANTAGGI DEL PPP?

Oltre ai benefici che possono derivare alla collettività in termini di efficienza gestionale, di qualità delle opere e di efficacia dei servizi resi, il ricorso al PPP può consentire di superare i vincoli sulla spesa pubblica e sui saldi di bilancio derivanti dall'adesione all'Unione monetaria (estesi a livello locale del Patto di Stabilità e Crescita).

Inoltre, l'intervento dei soggetti privati nel finanziamento e nella gestione dei progetti pubblici permette di perseguire ulteriori finalità, tra le quali: 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.

18 QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PPP?

Le principali criticità riscontrate nel nostro Paese con riferimento alle operazioni in PPP sinora avviate possono essere identificate nelle seguenti:

- ✓ eccessiva fiducia nelle capacità risolutive del PPP, come alternativa alla carenza di risorse pubbliche disponibili;

- ✓ assenza di preliminari verifiche sulla reale convenienza del ricorso al PPP in termini di ottimizzazione dei costi per la pubblica amministrazione;
- ✓ inadeguata capacità delle amministrazioni pubbliche a confrontarsi con la parte privata, sia nell'identificazione dei rispettivi obblighi contrattuali, sia nel monitoraggio dell'esecuzione del contratto;
- ✓ allungamento dei tempi di avvio della fase operativa delle iniziative a causa della complessità delle procedure.

19 CHE COS'È IL PROJECT FINANCING?

Per *Project Financing* (PF – Finanza di Progetto) si intende il finanziamento di un progetto in grado di generare, nella fase di gestione, flussi di cassa sufficienti a rimborsare il debito contratto per la sua realizzazione e remunerare il capitale di rischio. Il progetto si presenta come entità autonoma rispetto ai soggetti che lo promuovono e viene valutato dai finanziatori principalmente per la sua capacità di generare flussi di cassa.

Il PF nasce come modalità di finanziamento di progetti pubblici o privati, finanziariamente indipendenti, caratterizzati da elevati fabbisogni finanziari e dalla possibilità di ripartire i rischi sui diversi soggetti partecipanti all'operazione.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la concessione di lavori costituisce uno dei possibili strumenti per finanziare opere pubbliche in PF.

20 QUALI SONO LE DIFFERENZE TRA IL PPP E IL PF?

Con il termine Partenariato Pubblico Privato ci si riferisce a tutte quelle forme di cooperazione tra pubblico e privato finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Il *Project Financing* è una modalità di finanziamento strutturato che può essere utilizzato in alcune operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale.

21 QUANDO È OPPORTUNO UTILIZZARE SCHEMI DI PF?

Gli schemi di PF sono da preferire alla finanza tradizionale nel caso di progetti in cui:

- ✓ i flussi di ricavi siano sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed alla remunerazione del capitale investito da soci e banche;
- ✓ la componente gestionale rivesta un'importanza considerevole;
- ✓ il soggetto privato si assuma l'onere del finanziamento con rivalsa del soggetto finanziatore limitata all'attività finanziata (ovvero nessuna garanzia pubblica);
- ✓ il privato assuma una parte consistente dei rischi connessi alla realizzazione e gestione del progetto.

22 QUALI SONO I VANTAGGI DEL PF?

I principali vantaggi del ricorso al *Project Financing* – Finanza di Progetto possono essere distinti, con riferimento ai soggetti coinvolti, in base alle seguenti classificazioni:

- ✓ Vantaggi per l'amministrazione:
 - possibilità di realizzare un'iniziativa di notevole interesse per la collettività, limitandone l'impatto sul bilancio pubblico e senza assumere il rischio finanziario e di mercato, che dovrebbero essere posti a carico dei privati;
 - garantire, tendenzialmente, una più elevata qualità della progettazione, tempi ridotti di realizzazione e maggiore efficienza gestionale.

- ✓ Vantaggi per il privato:

- possibilità di limitare l'impatto sul proprio bilancio di un eventuale fallimento del progetto, in quanto il progetto si presenta come entità autonoma;
- possibilità di accedere a nuovi finanziamenti "fuori bilancio", evitando di peggiorare i propri indici di indebitamento;
- possibilità di attivare un'elevata leva finanziaria (con percentuali di debito su mezzi propri che può giungere anche al 70-90%);
- possibilità di mettere in comune con altre imprese (pubbliche e private) competenze e risorse su progetti innovativi e per questo più rischiosi.

23 QUALI SONO LE CRITICITÀ DEL PF?

I principali svantaggi sono rappresentati da:

- ✓ maggiori costi di strutturazione dell'operazione in relazione alla necessità di una struttura contrattuale più complessa (costi legali, tecnici e finanziari per implementare la struttura, costi assicurativi, commissioni varie, studi, etc.);
- ✓ rigidità della struttura al termine del processo negoziale fra tutti i soggetti partecipanti all'operazione.

STRUMENTI GIURIDICI E PROCEDURE

24 QUAL È LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO PER LE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

La disciplina degli istituti di PPP è contenuta, principalmente, nel d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss. mm. ii. “Codice dei Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture” (Codice), per quanto concerne le figure di PPP contrattuale. Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. Enti Locali) detta, invece, la disciplina generale con riferimento alle società a capitale misto pubblico privato (c.d. PPP istituzionalizzato).

25 CHE COSA È IL CONTRATTO DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

Il Codice considera contratti di partenariato pubblico-privato i contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un’opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico privato:

- ✓ la concessione di lavori;
- ✓ la concessione di servizi;
- ✓ la locazione finanziaria;
- ✓ l’affidamento di lavori mediante finanza di progetto;
- ✓ le società miste;
- ✓ l’affidamento a contraente generale solo nel caso in cui il corrispettivo per la realizzazione dell’opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell’opera per il committente o per utenti terzi.

Alle operazioni di PPP si applicano i contenuti delle decisioni Eurostat.

26 COS'È UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

La concessione di lavori pubblici è definita dall'art. 3, comma 11 del Codice 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".

27 QUALI SONO LE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI UNA CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

Nel sistema giuridico vigente è possibile distinguere cinque schemi procedurali diretti all'affidamento di una concessione di lavori pubblici. Nel dettaglio, gli schemi procedurali sono i seguenti:

- ✓ una procedura, aperta o ristretta, per l'individuazione del concessionario di lavori (art.144). Si tratta della procedura, già prevista dalla precedente normativa, per l'affidamento di una concessione di lavori pubblici
- ✓ una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, co. 1 – 14)
- ✓ una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153 co 15 lett. a), b), c), d) e) e f)
- ✓ una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione

dell'elenco annuale di cui all'art. 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.(art. 153 co 16, 17 e 18)

- ✓ una procedura da svolgersi con il dialogo competitivo (art.58 co.15).

28 QUALI SONO GLI ADEMPIMENTI PRELIMINARI, PRESCRITTI DALLE NORME VIGENTI PER L'AVVIO DI UNA OPERAZIONE DI PPP PER LA REALIZZAZIONE E LA GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA PUBBLICA?

L'amministrazione costruisce il quadro delle proprie esigenze attraverso l'analisi della domanda di opere pubbliche, predisponendo studi di fattibilità e/o progetto preliminare a sostegno del programma triennale delle opere pubbliche e del relativo aggiornamento annuale ovvero di altri strumenti di programmazione formalmente approvati ove previsto dai rispettivi ordinamenti. La programmazione costituisce il momento decisionale in cui il soggetto pubblico fissa i propri obiettivi e le modalità con cui saranno realizzati, al fine di rispettare i criteri di massima efficienza ed economicità. In tali documenti sono specificati i lavori pubblici finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

Per l'avvio di operazioni di PPP, condizione sufficiente per l'inserimento della opera pubblica nell'elenco annuale è l'approvazione di uno studio di fattibilità e/o progetto preliminare.

29 QUALI SONO LE MODALITÀ DI INSERIMENTO DEGLI INTERVENTI NEGLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE?

L'art. 128 del Codice costituisce il riferimento normativo principale in materia di programmazione e stabilisce che l'attività di realizzazione di lavori pubblici di singolo importo superiore ai 100.000 euro si svolge sulla base di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali. Lo schema di programma triennale ed i suoi aggiornamenti annuali sono resi pubblici mediante affissione nella sede delle amministrazioni aggiudicatrici per almeno sessanta giorni consecutivi ed eventualmente mediante pubblicazione sul profilo di committente delle stesse

amministrazioni. Il programma triennale deve prevedere un ordine di priorità dei lavori nell'ambito del quale sono ritenuti prioritari quelli di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento di lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

L'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata, per i lavori di importo inferiore a 1.000.000 di euro alla previa approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro alla previa approvazione della progettazione preliminare. L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio ovvero disponibili.

30 QUAL È IL RUOLO DEI PRIVATI NELLA FASE DI PROGRAMMAZIONE?

La fattispecie è regolata dall'art. 153 co. 19 e 20 del Codice. Possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, a mezzo di studi fattibilità, proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità che non sono presenti nella programmazione triennale ovvero negli altri strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente:

- ✓ -soggetti in possesso dei requisiti previsti dal Regolamento (D.P.R n. 554/99) per il concessionario di lavori pubblici, conseguiti anche associando o consorziando altri soggetti fermi restando i requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38 del Codice;
- ✓ -soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali, specificati dal Regolamento;
- ✓ - soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei contratti pubblici a norma dell'art. 34 del Codice eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi

- ✓ - società di ingegneria eventualmente associate o consorziate con enti finanziatori e con gestori di servizi;
- ✓ - fondazioni bancarie
- ✓ - camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

Entro i sei mesi successivi, le amministrazioni sono tenute a valutare le proposte e possono adottare gli studi fattibilità ritenuti di pubblico interesse; l'adozione e il successivo inserimento degli stessi nella programmazione triennale non determina alcun diritto a compenso da parte del proponente.

31 CHE COS'È LO STUDIO DI FATTIBILITÀ?

Lo studio di fattibilità è il documento che individua i lavori strumentali al soddisfacimento di un determinato bisogno dell'amministrazione pubblica, indicando le caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie dell'intervento strumentali a tale soddisfacimento. Esso contiene l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche, nonché nelle componenti di sostenibilità ambientale, socio-economica, amministrativa e tecnica.

32 COS'È LA CONVENZIONE?

La convenzione ha la funzione di disciplinare i rapporti tra amministrazione concedente e concessionario per tutta la durata della concessione e rappresenta il nucleo centrale di tutte le relazioni contrattuali relative al progetto. In base ad essa saranno redatti tutti gli altri contratti di cui la complessiva operazione si compone (contratti di finanziamento, di assicurazione, di fornitura, ecc.). Vi deve, dunque, essere piena corrispondenza tra gli elementi che costituiscono la proposta e la convenzione stessa. Quest'ultima deve essere in grado di rappresentare, nella forma di obbligazioni giuridiche tra le parti, tutte le componenti economiche, progettuali, tecnico-realizzative, gestionali ed amministrative dell'operazione.

La bozza di convenzione, è il documento contenuto nella proposta presentata dal promotore che consente di delineare, già al momento della presentazione della

proposta stessa, contenuti e modalità delle reciproche obbligazioni, anche finanziarie, delle parti del rapporto concessorio. Resta ferma, peraltro, la facoltà dell'amministrazione aggiudicatrice di modificare l'assetto contrattuale proposto dal promotore, in sede di valutazione della proposta. L'art. 86 del Regolamento indica quali elementi debbono obbligatoriamente figurare nella bozza di convenzione.

33 COS'È IL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il piano economico finanziario (PEF) è il documento che esplicita i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione per l'intero arco del periodo concessorio. Esso, pertanto, costituisce lo strumento che consente di stimare la redditività del progetto, giustificando l'entità di tariffe (o canoni, nel caso di opere destinate all'utilizzo diretto della pubblica amministrazione) proposti, nonché l'eventuale necessità di contributi pubblici a fronte della realizzazione dell'investimento.

Il PEF è inoltre richiamato dall'art.153 del Codice come elemento fondamentale nella valutazione della proposta. Tale articolo prevede infatti che, tra i differenti profili rispetto ai quali debbono essere valutate le proposte, debba essere considerato il "valore economico-finanziario" del piano. Detto valore, peraltro, costituisce elemento cardine per le offerte nella successiva fase di gara.

34 COS'È L'ASSEVERAZIONE?

L'asseverazione è il documento redatto da una banca allo scopo di attestare la coerenza e l'equilibrio del PEF, la capacità del progetto di generare adeguati flussi di cassa tali da garantire il rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio, dunque la possibilità di realizzare l'opera pubblica con il ricorso al capitale privato nonché la congruenza dei dati del PEF con la bozza di convenzione.

Non rientra tra le attività di asseverazione la verifica della correttezza dei dati utilizzati nel PEF.

35 IN COSA CONSISTE LA PROCEDURA EX ART. 144 DEL CODICE?

La procedura prevede che l'amministrazione aggiudicatrice possa affidare una concessione di lavori tramite procedura di gara aperta o ristretta utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Sulla base di un progetto preliminare, o definitivo, o esecutivo, un piano economico-finanziario e una bozza di convenzione, l'amministrazione pubblica un bando di gara (cfr. All. IX B del Codice) con cui rende nota l'intenzione di affidare la concessione di lavori pubblici

36 QUALI SONO LE PROCEDURE PREVISTE DALLA NUOVA DISCIPLINA DELLA "FINANZA DI PROGETTO" EX ART. 153 DEL CODICE?

La nuova disciplina della finanza di progetto prevista dall'art. 153 del Codice, così come modificata dal d.lgs. 152/2008 (c.d. terzo decreto legislativo correttivo del Codice) prevede tre diverse procedure per l'affidamento del contratto di concessione di lavori pubblici. In particolare:

- ✓ una gara unica per l'individuazione del promotore e l'aggiudicazione del contratto di concessione (art. 153, c. 1-14);
- ✓ una doppia gara con diritto di prelazione a favore del promotore (art. 153, c. 15);
- ✓ una procedura su iniziativa del privato in caso di inerzia dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero qualora quest'ultima non provveda alla pubblicazione dei bandi entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco annuale di cui all'art. 128, nel quale siano inserite opere finanziabili in tutto o in parte con capitali privati.

37 IN COSA CONSISTE LA GARA UNICA PER LA SCELTA DEL PROMOTORE E L'AGGIUDICAZIONE DEL CONTRATTO DI CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI?

La gara unica per l'affidamento del contratto di concessione prevede che l'amministrazione aggiudicatrice pubblichi un bando di gara per l'individuazione del

promotore, mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità.

Alla gara possono partecipare i soggetti che abbiano i requisiti previsti dal Regolamento per il concessionario, anche associando o consorziando altri soggetti.

Le offerte devono contenere, tra l'altro, un progetto preliminare, una bozza di convenzione, un piano economico-finanziario asseverato da una banca e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

A seguito della gara l'amministrazione nomina promotore il soggetto che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa e procede all'approvazione del progetto preliminare offerto dal promotore. In tale fase è onere del promotore procedere alle modifiche progettuali necessarie per l'approvazione del progetto, anche a seguito della conferenza di servizi, nonché agli adempimenti di legge ai fini della valutazione di impatto ambientale, senza la previsione di alcun compenso aggiuntivo. La norma prevede, a questo punto, tre possibili alternative:

- ✓ la concessione è aggiudicata al promotore se quest'ultimo accetta di modificare il progetto secondo le richieste dell'amministrazione;
- ✓ se il promotore non accetta di modificare il progetto, l'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di richiedere progressivamente ai concorrenti successivi in graduatoria l'accettazione delle modifiche al progetto presentato dal promotore alle stesse condizioni proposte al promotore. La concessione è aggiudicata al concorrente che accetta;
- ✓ se il progetto non necessita di modifiche progettuali l'amministrazione aggiudicatrice procede direttamente alla stipula del contratto di concessione con il promotore.

Qualora risulti aggiudicatario della concessione un soggetto diverso dal promotore, quest'ultimo ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

La stipulazione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della conclusione, con esito positivo, della procedura di approvazione del progetto preliminare e dell'accettazione delle modifiche progettuali da parte del promotore, ovvero del diverso concorrente aggiudicatario.

38 IN COSA CONSISTE LA DOPPIA GARA CON DIRITTO DI PRELAZIONE A FAVORE DEL PROMOTORE?

L'amministrazione aggiudicatrice pubblica un bando di gara per l'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici precisando che la procedura non comporta aggiudicazione al promotore prescelto, ma l'attribuzione allo stesso del diritto di essere preferito al migliore offerente.

L'amministrazione provvede all'approvazione del progetto preliminare (ex art. 153, c. 10, lett. c)), con onere del promotore di modificare il progetto ai fini dell'approvazione stessa.

Successivamente l'amministrazione bandisce una nuova procedura selettiva, ponendo a base di gara il progetto preliminare approvato e le condizioni economiche e contrattuali offerte dal promotore, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Tre le possibili alternative:

- ✓ se non sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose il contratto è aggiudicato al promotore;
- ✓ se sono state presentate offerte economicamente più vantaggiose entro 45 giorni il promotore può adeguare la propria proposta a quella del migliore offerente divenendo aggiudicatario. In questo caso l'amministrazione aggiudicatrice rimborsa al miglior offerente, a spese del promotore, le spese sostenute per la partecipazione alla gara;
- ✓ se il promotore non adegua la propria proposta entro 45 giorni diviene aggiudicatario il miglior offerente individuato in gara.

39 COSA ACCADE SE LA PA NON PUBBLICA IL BANDO PER LA RICERCA DEL PROMOTORE?

In relazione ad interventi inseriti nell'elenco annuale per i quali la P.A. non ha provveduto alla pubblicazione del bando per la ricerca del promotore entro sei mesi dall'approvazione dell'elenco stesso, l'art. 153, co. 16 del Codice prevede che i soggetti in possesso dei requisiti richiesti dal Codice possono presentare proposte entro e non oltre i quattro mesi successivi allo scadere del predetto termine di sei mesi.

Le proposte devono avere il medesimo contenuto previsto per le offerte presentate nell'ambito delle procedure disciplinate dall'art. 153 commi 1-14 e 15 del Codice.

La P.A. è obbligata a pubblicare, entro sessanta giorni dallo scadere del termine di presentazione delle proposte, un avviso indicativo volto a sollecitare la presentazione di ulteriori proposte e contenente i criteri di valutazione delle stesse.

Nei novanta giorni successivi alla pubblicazione dell'avviso possono essere presentate sia nuove proposte sia proposte rielaborate alla luce dei criteri di selezione delineati nell'avviso. L'amministrazione è tenuta a valutare dette proposte, unitamente a quelle già presentate e non rielaborate, entro sei mesi dalla presentazione, al fine di individuarne una di pubblico interesse.

La proposta dichiarata di pubblico interesse è quindi posta a base di gara con le seguenti modalità alternative:

- a) il dialogo competitivo *ex art. 58* del Codice, al quale deve essere invitato a partecipare il promotore, se il progetto preliminare necessita di modifiche ;
- b) una procedura aperta o ristretta ai sensi dell'art. 144 del Codice per l'affidamento di una concessione di lavori;
- c) il procedimento disciplinato dal comma 15, lett. c), d), e) ed f) dell'art. 153 del Codice.

I procedimenti *sub* b) e c) possono essere attivati solo se il progetto preliminare della proposta non necessita di modifiche; inoltre, in entrambi i casi il promotore deve essere invitato alla gara ed avrà facoltà di esercitare il diritto di prelazione qualora non risulti aggiudicatario.

40 IN COSA CONSISTE IL DIALOGO COMPETITIVO ?

Il dialogo competitivo, ai sensi dell'art. 58 del Codice, è un procedimento di aggiudicazione di contratti complessi, appalti o concessioni, la cui attivazione è subordinata al parere del Consiglio Superiore dei LL.PP. e, quando competente, del Consiglio Superiore dei beni culturali. L'identificazione da parte dell'amministrazione procedente degli elementi di complessità legati agli aspetti tecnici, giuridici e finanziari, deve precedere la pubblicazione del bando, che indicherà nell'offerta economicamente più vantaggiosa il solo criterio di aggiudicazione.

L'amministrazione, in una prima fase, dialoga con i concorrenti, qualificati ai sensi delle prescrizioni del bando, per ricercare la soluzione idonea a soddisfare le proprie necessità ed obiettivi. Una volta terminato il dialogo, l'amministrazione invita i concorrenti a presentare l'offerta finale che valuterà sulla base dei criteri fissati nel bando di gara. La condotta dell'amministrazione durante tutto il procedimento deve essere improntata al rispetto dei principi di parità di trattamento, non discriminazione; le sono preclusi comportamenti distorsivi della concorrenza e la divulgazione di informazioni riservate dei concorrenti

41 QUALI SONO LE GARANZIE DA PRESTARE NELLE PROCEDURE DI FINANZA DI PROGETTO

L'art. 153, comma 13 del Codice, elenca le garanzie da prestare in corrispondenza di ciascuna fase delle procedure disciplinate dall'art. 153 del Codice: presentazione delle offerte da parte di tutti i concorrenti, aggiudicazione da parte dell'aggiudicatario ed esercizio da parte del concessionario. In particolare:

1. Garanzie in fase di offerta. L'offerta è corredata da: a) una garanzia provvisoria pari al 2% del valore dei lavori ex art. 75 del Codice; b) una

cauzione pari al 2.5% del valore dell'investimento come desumibile dallo studio di fattibilità posto a base di gara. Quest'ultimo importo rappresenta il costo di predisposizione delle offerte, comprensivo dei diritti per le opere di ingegno di cui all'art. 2578 del codice civile.

2. Garanzia in fase di aggiudicazione. L'aggiudicatario alla stipula del contratto è tenuto a costituire la cauzione definitiva pari al 10% dei lavori ex art. 113 del Codice.
3. Garanzia in fase di esercizio. Il concessionario all'inizio dell'esercizio del servizio è tenuto a costituire la garanzia gestionale pari al 10% del costo annuo operativo di esercizio. Tale cauzione garantisce il concedente con riferimento alle eventuali penali irrogate al concessionario per il mancato o inesatto adempimento di tutti gli obblighi contrattuali relativi alla gestione dell'opera

42 COSA È LA SOCIETÀ DI PROGETTO?

E' la società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile, che il soggetto aggiudicatario della concessione ha la facoltà – o l'obbligo, ove ciò sia previsto dal bando di gara – di costituire e che subentra nel rapporto di concessione senza che ciò configuri cessione del contratto e senza necessità di autorizzazioni o approvazioni ai sensi dell'art. 156 del Codice.

Per effetto del subentro la società di progetto diventa la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente. La società di progetto (c.d. *Special Purpose Vehicle* o SPV) consente di garantire la separazione giuridica ed economica del progetto dalle altre attività dei soggetti coinvolti nel progetto stesso.

43 QUALE' LA DISCIPLINA DEL PRIVILEGIO SUI CREDITI NEI CONTRATTI DI PPP?

L'art. 160 del Codice stabilisce che i crediti dei soggetti che finanziano la realizzazione di lavori pubblici, di opere di interesse pubblico o la gestione di

pubblici servizi hanno privilegio generale, ai sensi degli artt. 2745 e ss del Codice Civile, sui beni mobili del concessionario e delle società di progetto che siano concessionarie o affidatarie di contratti di partenariato pubblico-privato o contraenti generali.

44 QUALI SONO LE CAUSE DI ESTINZIONE DELLA CONCESSIONE DI LAVORI?

Il rapporto di concessione può essere risolto per inadempimento del soggetto concedente ovvero per motivi attribuibili al soggetto concessionario, ovvero può cessare per revoca della concessione per motivi di pubblico interesse da parte del soggetto concedente.

45 QUALI SONO I DIRITTI DEL CONCESSIONARIO IN SEGUITO ALLA RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI CONCESSIONE DI LAVORI ?

In caso di risoluzione del rapporto concessorio per inadempimento del concedente, o nel caso in cui quest'ultimo revochi la concessione per motivi di pubblico interesse, al concessionario sono rimborsati:

- ✓ il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti o, nel caso in cui l'opera non abbia superato la fase di collaudo, i costi effettivamente sostenuti;
- ✓ le penali e gli altri costi sostenuti o da sostenere in conseguenza della risoluzione;
- ✓ un indennizzo a titolo di risarcimento del mancato guadagno, pari al 10% del valore delle opere ancora da eseguire, o della parte del servizio ancora da gestire, valutata sulla base del PEF.

Tutte le somme sopra indicate sono destinate prioritariamente al soddisfacimento dei crediti dei finanziatori del concessionario e sono indisponibili per quest'ultimo sino al completo soddisfacimento di tali crediti.

46 COSA SI INTENDE PER SUBENTRO?

Nei casi di risoluzione del rapporto concessorio per motivi attribuibili al concessionario, gli enti finanziatori del progetto possono impedire la risoluzione designando – entro il termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice nella comunicazione scritta agli enti finanziatori della intenzione di risolvere il contratto - una società che subentri nella concessione al posto del concessionario.

L'accettazione da parte del concedente avviene a condizione che:

- ✓ la società designata dai finanziatori abbia caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente equivalenti a quelle possedute dal concessionario all'epoca dell'affidamento della concessione;
- ✓ l'inadempimento del concessionario che avrebbe causato la risoluzione cessi entro i novanta giorni successivi alla scadenza del termine individuato nel contratto o, in mancanza, assegnato dall'amministrazione aggiudicatrice.

L'ambito di applicazione dell'istituto del subentro, così come modificato dal d.lgs. 152/2008, viene esteso alle società di progetto costituite per qualsiasi contratto di partenariato pubblico-privato di cui all'art. 3, comma 15-ter del Codice.

E' inoltre prevista una norma transitoria (art. 253, comma 26-bis) secondo la quale fino all'emanazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui al comma 2 dell'articolo 159, i criteri e le modalità di attuazione dell'istituto possono essere fissati dalle parti nel contratto.

47 COS'E UNA CONCESSIONE DI SERVIZI?

La concessione di servizi viene definita dall'art. 3, comma 12 del Codice come un 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.

48 COME SI AGGIUDICA UNA CONCESSIONE DI SERVIZI?

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. In particolare, l'art. 30, comma 3, stabilisce che la scelta del concessionario deve 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 di selezione.

Il medesimo art. 30 stabilisce, inoltre, 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.

49 COS'È LA SPONSORIZZAZIONE?

La sponsorizzazione è il contratto in cui l'amministrazione (*sponsee*) offre ad un terzo (*sponsor*) la possibilità di pubblicizzare nome, logo, marchio o prodotti in appositi determinati spazi, dietro un corrispettivo consistente in beni, servizi, o altre utilità.

Nella fattispecie disciplinata dall'art. 26 del Codice il contratto di sponsorizzazione ha per oggetto l'esecuzione di lavori, servizi e forniture pubblici.

50 COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI SPONSORIZZAZIONE?

In base all'art. 26 del Codice al contratto di sponsorizzazione, che abbia per oggetto la realizzazione di lavori pubblici, ovvero interventi 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 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ovvero servizi o forniture, si applicano le disposizioni in materia di requisiti soggettivi dei progettisti e degli esecutori del contratto. L'amministrazione aggiudicatrice è, inoltre, tenuta ad impartire le prescrizioni opportune in ordine alla progettazione, nonché alla direzione ed esecuzione del contratto.

51 COS'È LA LOCAZIONE FINANZIARIA (LEASING) PER OPERE PUBBLICHE O DI PUBBLICA UTILITÀ?

La locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità è definita dall'art. 3, comma 15-*bis* del Codice come il contratto avente ad oggetto la prestazione di servizi finanziari e l'esecuzione di lavori.

L'art. 160-*bis* del Codice specifica che le amministrazioni aggiudicatrici possono fare ricorso al contratto di locazione finanziaria per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche o di pubblica utilità e che, in tal caso, il contratto di locazione finanziaria costituisce appalto di lavori, salvo che questi ultimi abbiano un carattere meramente accessorio rispetto all'oggetto principale del contratto medesimo.

In particolare attraverso tale operazione l'amministrazione aggiudicatrice acquista la disponibilità dell'opera messa a disposizione dal privato finanziatore, a fronte del pagamento di un canone periodico, con la possibilità di esercitare, al termine del contratto, un'opzione di riscatto del bene stesso. In base alle disposizioni della citata norma del Codice, l'opera oggetto del contratto di locazione finanziaria può seguire il regime di opera pubblica ai fini urbanistici, edilizi ed espropriativi e può altresì essere realizzata su area nella disponibilità dell'aggiudicatario.

52 COME SI AGGIUDICA UN CONTRATTO DI LOCAZIONE FINANZIARIA (LEASING) PER OPERE PUBBLICHE?

Le disposizioni normative del Codice prevedono che l'amministrazione aggiudicatrice debba porre a base di gara un progetto di livello almeno preliminare e che il bando di gara per l'aggiudicazione del contratto indichi 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 Codice stesso.

L'offerente può essere una associazione temporanea 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'associazione temporanea, l'altro può sostituirlo, con l'assenso dell'amministrazione aggiudicatrice, con altro soggetto avente i medesimi requisiti e caratteristiche.

53 COME SI POSSONO REALIZZARE LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO ?

Ai sensi dell'art. 32, comma 1, lett. g) del Codice, i titolari del permesso di costruire possono pagare il contributo per gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria indicati dalla legge oppure, qualora l'amministrazione lo preveda, presentare al momento della richiesta della concessione il progetto preliminare delle opere di urbanizzazione con un cronoprogramma di attuazione e lo schema del relativo contratto di appalto. L'amministrazione, sulla base del progetto preliminare e dello schema contrattuale presentato, procederà a bandire un gara per importi sopra soglia, attivando una procedura aperta o ristretta a cui potrà partecipare lo stesso privato richiedente il permesso di costruire; sotto soglia si procederà ai sensi dell'art. 57, comma 6 del Codice. I concorrenti che partecipano alla gara per la realizzazione delle opere di urbanizzazione sottopongono le offerte corredate del

progetto definitivo, indicando il prezzo distinto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per la realizzazione dei lavori e per gli oneri di sicurezza.

54 COS'È IL 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 insediamenti 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 dal Codice, solo nel caso in cui vengano presentate più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali la regione indice una gara. La norma non prevede alcun limite di durata della concessione, nella quale deve comunque essere determinata la misura del canone.

L'operatività delle citate disposizioni è subordinata alla emanazione di un regolamento interministeriale.

55 COS'È LA CONCESSIONE DI BENI IMMOBILI PER VALORIZZAZIONE E UTILIZZAZIONE A FINI ECONOMICI?

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) 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 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.

Le concessioni e le locazioni sono assegnate con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo di tempo 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 Codice, in quanto compatibile.

56 CHE COS'È UNA SOCIETÀ MISTA?

E' una società a capitale misto pubblico-privato, costituita per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio. Le principali figure di società miste sono le seguenti:

- ✓ *S.p.A. a capitale misto pubblico privato maggioritario* per l'erogazione di servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'art. 113 del d.lgs n. 267/2000 e le discipline di settore stabiliscono modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, compatibilmente con le disposizioni dell'art.23-bis del d.l. n. 112/2008 conv.in l. n. 133/2008;
- ✓ *S.p.A. con partecipazione minoritaria di enti locali*,, previste dall'art. 116 del d.lgs. n. 267/2006, per l'esercizio dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica e per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico;
- ✓ *S.p.A. miste costituite ai sensi del codice civile*, quali le cd. 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.

57 COME VIENE SCELTO IL PARTNER PRIVATO DI UNA SOCIETÀ MISTA?

L'art. 1, comma 2 del Codice stabilisce che il socio privato debba essere scelto con procedura ad evidenza pubblica.

58 CHE COS'È UNA SOCIETÀ DI TRASFORMAZIONE URBANA?

Le 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.

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.

ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI

59 QUALI SONO GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO DI FATTIBILITÀ?

Lo studio di fattibilità (SDF) di un progetto di investimento ha come obiettivo quello di trasformare un'idea progettuale in concrete proposte di investimento basate sulla valutazione degli strumenti, delle tecniche e delle risorse necessarie a realizzare uno specifico progetto.

Lo scopo dello SDF, pertanto, è quello di analizzare le esigenze informative connesse allo sviluppo di un nuovo progetto definito in linea di massima nella fase di pianificazione, e giungere :

- ✓ alla individuazione di una o più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria;
- ✓ a fornire all'organo decisore gli elementi di valutazione necessari per prendere una decisione riguardo alla realizzazione operativa del progetto;
- ✓ a proporre la soluzione tecnico organizzativa e finanziaria attraverso la valutazione dei i) costi delle soluzioni, ii) benefici ottenibili nel tempo, iii) rischi legati alla realizzazione, iv) conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi progettuali;
- ✓ a fornire indicazioni in merito alla scelta tra le forme tradizionali di appalto pubblico e il Partenariato Pubblico Privato utilizzando la predisposizione di un *PPP test* (Cfr.62).

60 CHE COS'È L'ANALISI COSTI BENEFICI?

L'analisi costi-benefici (ACB) è una tecnica usata per valutare la convenienza o meno di eseguire un investimento sul territorio in funzione degli obiettivi che si vogliono raggiungere.

L'ACB è pertanto un *set* di regole operative, volte a guidare le scelte del decisore pubblico tra ipotesi alternative di intervento. Attraverso l'ACB si cerca, partendo dai risultati dell'analisi finanziaria, di valutare in termini monetari tutti gli svantaggi (costi) e tutti i vantaggi (benefici) che l'investimento genera in relazione ad uno specifico bacino di riferimento.

L'obiettivo è giungere alla comparazione di benefici e costi associati alla realizzazione di un progetto, per determinare se il progetto produce un incremento (o riduzione) nel livello di benessere di una collettività, tale da consigliarne (o sconsigliarne) la realizzazione.

61 CHE COS'È L'ANALISI DI FATTIBILITÀ FINANZIARIA?

L'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF) di una infrastruttura utilizza le metodologie dell'analisi finanziaria per esprimere un giudizio sull'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione (Cfr.69) di un progetto infrastrutturale tenendo in considerazione anche le sue diverse modalità di finanziamento.

Il primo passo dell'analisi consiste nella quantificazione dei flussi di cassa associati al progetto. Si procede, pertanto, a stimare i flussi monetari futuri generati da un investimento infrastrutturale tramite l'aggregazione delle voci del bilancio aziendale in un piano di conti integrato (Piano Economico Finanziario). L'obiettivo di tale analisi è quello di stabilire se il progetto sarà in grado di generare un sufficiente flusso di cassa tale da coprire le uscite finanziarie nel momento in cui si verificano, o se, al contrario, il progetto rischia l'insolvenza e di valutare le condizioni di sostenibilità e di rendimento dell'investimento.

Il metodo più comunemente utilizzato per aggregare i valori dell'analisi finanziaria è quello dei flussi monetari scontati (*Discounted Cash Flow Method*). Si registrano, pertanto, tutti gli effettivi esborsi o ricavi monetari generati dal progetto nell'arco di vita e si aggregano, scontando i valori futuri, con un appropriato fattore di sconto.

62 CHE COS'È IL PPP TEST?

Il *PPP test* si può definire come l'insieme di una serie di analisi volte ad individuare la possibilità e il vantaggio per la PA di realizzare un'infrastruttura pubblica con schemi di Partenariato Pubblico Privato.

In primo luogo, il *PPP test*, ha l'obiettivo di rilevare la presenza di alcune condizioni necessarie all'utilizzo di schemi di PPP, in particolare:

- ✓ un quadro normativo e regolatorio compatibile;
- ✓ l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato;
- ✓ la capacità organizzativa e la presenza del *know how* da parte dell'Amministrazione concedente per intraprendere un'operazione di PPP;
- ✓ la possibilità di praticare meccanismi di pagamento riconducibili a precisi livelli quantitativi e qualitativi di *performance* del servizio;
- ✓ l'eventuale tariffabilità dei servizi da erogare e la verifica del consenso della collettività a pagare tali servizi.

In secondo luogo, il *PPP test* ha l'obiettivo di:

- ✓ confrontare la modalità scelta di PPP con le forme tradizionali di appalto pubblico avvalendosi della metodologia del *Public Sector Comparator* (Cfr. 98) utile per la determinazione del *Value for Money* (Cfr. 97) per l'Amministrazione;
- ✓ evidenziare il grado di appetibilità da parte del mercato per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura impiegando l'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF);
- ✓ indicare la quantità ottimale di risorse finanziarie pubbliche da destinare ad ogni singolo progetto infrastrutturale (Cfr. 90).

63 QUALI SONO LE FINALITÀ DEL PIANO ECONOMICO FINANZIARIO?

Il piano economico finanziario (“PEF”) di un progetto può essere definito come uno strumento di pianificazione strategica e di valutazione reddituale utilizzato nelle decisioni di investimento in grado di valutare preventivamente le opportunità ed i rischi di un nuovo progetto. Un PEF ha la finalità di individuare:

- ✓ le capacità di reddito dell’attività che si intende gestire con la realizzazione del progetto (erogazione di servizi o produzione di beni);
- ✓ i fabbisogni finanziari correlati alla realizzazione delle opere e dell’investimento nel suo complesso.

64 COME È STRUTTURATO UN PEF?

Il PEF si sviluppa attraverso un sistema di conti interdipendenti che permette di determinare la convenienza economica di un nuovo progetto d’investimento e la capacità del progetto di rimborsare il debito e di remunerare il capitale di rischio.

Il primo passo da compiere nella predisposizione del PEF consiste nella individuazione di un dettagliato e plausibile insieme di ipotesi da impiegare come base informativa per la costruzione successiva degli schemi di Conto economico e Stato patrimoniale previsionali nonché per il calcolo dei Flussi di cassa generati dall’investimento.

65 QUALI SONO GLI INPUT CHE GENERALMENTE SI UTILIZZANO PER LA REDAZIONE DI UN PEF?

Per una corretta elaborazione di un PEF è necessario elaborare un’approfondita analisi dei seguenti dati di input:

- ✓ Ipotesi relative alla tempistica: (anno di inizio costruzione, anno di fine costruzione, anno di fine concessione, etc.);
- ✓ Ipotesi tecniche (costi di investimento);

- ✓ Ipotesi di gestione operativa (ricavi operativi, costi operativi, utenze, tariffe, etc.);
- ✓ Ipotesi di gestione finanziaria(tasso d'interesse, linee di credito, margini sul tasso d'interesse, commissioni bancarie, fattore di sconto, struttura finanziaria, contributo pubblico, etc.);
- ✓ Ipotesi fiscali (imposizione fiscale, metodi e aliquote d'ammortamento);
- ✓ Ipotesi su riserve (riserva legale, riserva di cassa, riserva di cassa a servizio del debito);
- ✓ Ipotesi relative al capitale circolante: tempi medi di pagamento e incassi.

66 CHE COSA SI INTENDE PER CONTO ECONOMICO PREVISIONALE?

Il conto economico (CE) previsionale sintetizza la redditività di una nuova iniziativa imprenditoriale, evidenziando se l'iniziativa stessa, così come è stata dimensionata, riuscirà a produrre redditività dalla gestione nell'arco di un periodo di riferimento.

Il conto economico rappresenta, pertanto, la sintesi del ciclo economico dell'impresa senza tenere conto del ciclo finanziario, che è considerato nello sviluppo dei flussi di cassa previsionali.

67 CHE COSA SI INTENDE PER STATO PATRIMONIALE PREVISIONALE?

Lo stato patrimoniale (SP) previsionale rappresenta il patrimonio dell'impresa in un dato periodo temporale.

Attraverso lo SP è possibile individuare quali sono le fonti di capitale e quali sono gli investimenti effettuati nel nuovo progetto d'investimento.

Lo stato patrimoniale previsionale si compone di due sezioni:

- ✓ attività (impieghi);

- ✓ passività (fonti di finanziamento).

Il totale delle attività è sempre uguale al totale delle passività, vale a dire il totale degli impieghi deve essere sempre uguale al totale delle fonti finanziamento.

68 CHE COSA SI INTENDE PER FLUSSI DI CASSA PREVISIONALI?

Il piano dei flussi di cassa (*cash flow* - CF) previsionale riporta le entrate e le uscite monetarie che si prevede deriveranno dalla gestione di un nuovo progetto di investimento.

Il CF evidenzia la capacità o meno dell'iniziativa di sostenere con le risorse a sua disposizione le uscite previste e quindi, l'esistenza o meno dell'equilibrio monetario in relazione sia alla fase di costruzione che di gestione. Per costruire il piano dei flussi di cassa è necessario, per ciascun periodo temporale di riferimento, prevedere le entrate e le uscite monetarie.

La costruzione del CF permette, quindi, di individuare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento, affinché si possano predisporre le azioni necessarie per fronteggiare i periodi di maggiore carenza di liquidità.

69 CHE COSA SI INTENDE PER EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO DEGLI INVESTIMENTI?

Con il termine equilibrio economico -finanziario degli investimenti deve intendersi il contemporaneo rispetto sia delle condizioni di convenienza economica che di sostenibilità finanziaria di un investimento.

70 CHE COSA SI INTENDE PER CONVENIENZA ECONOMICA DI UN INVESTIMENTO?

La convenienza economica di un investimento si riferisce alla capacità del progetto di creare valore nell'arco di durata di una concessione di lavori e di generare un livello di redditività per il capitale investito adeguato rispetto alle aspettative dell'investitore privato.

L'analisi della convenienza economica legata ad un investimento può essere impostata facendo riferimento a diverse metodologie di valutazione.

Fra queste le più comunemente utilizzate sono quelle basate sul calcolo di specifici indicatori idonei a fornire un giudizio sintetico sulla capacità dell'investimento di creare valore e generare un'adeguata redditività.

In proposito si intende fare riferimento ai seguenti indici : i) VAN (Valore Attuale Netto).e ii) TIR (Tasso Interno di Rendimento).

71 CHE COS'È IL VALORE ATTUALE NETTO DI PROGETTO

Il Valore Attuale Netto (VAN) rappresenta la ricchezza incrementale generata dall'investimento, espressa come se fosse immediatamente disponibile nell'istante in cui viene effettuata la valutazione.

Un VAN positivo testimonia, in sostanza, la capacità del progetto di liberare flussi monetari sufficienti a ripagare l'esborso iniziale, remunerare i capitali impiegati nell'operazione e lasciare eventualmente risorse disponibili per altre ulteriori destinazioni. Qualunque investimento produca quindi un $VAN \geq 0$ crea valore.

Il calcolo del Valore Attuale Netto collegato ad una specifica iniziativa prevede normalmente un procedimento articolato in due stadi:

- ✓ il primo, in cui la valutazione viene svolta considerando il progetto di investimento nell'ipotesi di finanziamento con apporto esclusivo di capitale proprio (alternativa *all equity*); in tal caso il tasso di attualizzazione da impiegare rispecchierà il solo costo del capitale di rischio, corrispondente al rendimento richiesto dagli azionisti in assenza di indebitamento (VAN *unlevered*);
- ✓ il secondo, considera invece la possibilità di ricorso a fonti di copertura esterne in aggiunta ai mezzi propri messi a disposizione dagli azionisti (VAN *levered*).

72 CHE COS'È IL TASSO INTERNO DI RENDIMENTO DEL PROGETTO

Il Tasso Interno di Rendimento (TIR) viene definito come il tasso di sconto in corrispondenza del quale, quindi, il risultato economico di un'operazione si annulla (VAN pari a zero).

Sotto un'altra accezione, il TIR può essere interpretato come *misura di redditività lorda*, espressione del rendimento ricavabile dalla realizzazione dell'investimento calcolato senza tenere in considerazione il costo della risorse impiegate (TIR *unlevered*). Come per il VAN, anche il TIR può essere calcolato tenendo presente anche il ricorso a fonti di copertura diverse dai mezzi propri (TIR *levered*).

Il criterio di valutazione in esame prevede il confronto fra il TIR calcolato per il progetto e un tasso soglia che, coerentemente con quanto esposto a proposito del VAN, corrisponderà al costo stimato del capitale investito.

Ogni qualvolta un investimento presenti un rendimento misurato dal TIR superiore al costo delle fonti necessarie per finanziarlo, andrebbe sicuramente realizzato in quanto economicamente conveniente.

73 COME SI MISURA LA REDDITIVITÀ DEGLI AZIONISTI DELLA SOCIETÀ DI PROGETTO?

La convenienza economica di un'operazione di investimento deve essere valutata anche ponendosi nell'ottica degli azionisti della società di progetto, al fine di apprezzare il livello di redditività da questi conseguito. In tal caso il TIR e il VAN andranno calcolati sui flussi di cassa di spettanza degli azionisti e il tasso di attualizzazione impiegato esprimerà il solo costo opportunità del capitale di rischio.

74 CHE COSA SI INTENDE PER SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA?

Con l'espressione sostenibilità finanziaria si intende fare riferimento alla capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti e un'adeguata redditività per gli azionisti.

La sostenibilità finanziaria di un progetto espressa in termini di bancabilità si riferisce a particolari indicatori capaci di valutare il margine di sicurezza su cui i soggetti finanziatori possono contare per essere garantiti sul puntuale pagamento del servizio del debito.

I principali indicatori di copertura considerati sono: i) *Debt Service Cover Ratio* (DSCR); ii) *Loan Life Cover Ratio* (LLCR).

75 CHE COS'È IL DEBT SERVICE COVER RATIO (INDICATORE DI BANCABILITÀ DEL SERVIZIO DEL DEBITO)?

Il Debt Service Cover Ratio (DSCR) è pari al rapporto, calcolato per ogni dato periodo dell'orizzonte temporale previsto per la durata dei finanziamenti, fra il flusso di cassa operativo generato dal progetto e il servizio del debito comprensivo di quota capitale e quota interessi.

Un valore uguale o superiore all'unità rappresenta la capacità dell'investimento di liberare risorse sufficienti a coprire le rate del debito spettanti ai finanziatori. Il valore minimo del quoziente, per risultare accettabile, non può comunque essere pari ad uno poiché in tal caso risulterebbe compromessa, fino al totale rimborso del debito, la possibilità di erogare dividendi agli azionisti.

Non esiste tuttavia un livello *standard* con cui confrontare gli indici di copertura del debito, il limite considerato ammissibile verrà di volta in volta negoziato in relazione alla rischiosità del progetto, alla garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti.

76 CHE COS'È IL LOAN LIFE COVER RATIO (INDICATORE DI BANCABILITÀ DELLA VITA DEL DEBITO)?

Il Loan Life Cover Ratio (LLCR) è il rapporto tra il valore attuale netto dei flussi di cassa che si hanno nel periodo di vita del finanziamento e il valore attuale del debito. Il LLCR rappresenta il quoziente tra la somma attualizzata al tasso di interesse del debito, dei flussi di cassa operativi tra l'istante di valutazione e

l'ultimo anno per il quale é previsto il rimborso del debito incrementata della riserva di cassa per il servizio del debito e il debito residuo allo stesso istante di valutazione.

Tale indicatore ha una interpretazione meno immediata rispetto al DSCR; ad ogni buon conto si può affermare che se il numeratore è superiore al denominatore, si determina un coefficiente superiore ad 1, tale da garantire i finanziatori.

Tuttavia anche per il quoziente LLCR valgono le stesse considerazioni effettuate per il DSCR: i finanziatori richiedono di norma un valore superiore ad 1, quale margine di sicurezza (variabile in relazione alla rischiosità del progetto, alla garanzie fornite e alla forza contrattuale delle parti).

77 QUALI SONO LE FONTI DI FINANZIAMENTO DI UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Le fonti di finanziamento di una operazione di Partenariato Pubblico Privato sono rappresentate da:

- ✓ Capitale proprio/rischio (i.e. mezzi propri, *equity*);
- ✓ Capitale intermedio;
- ✓ Capitale di debito;
- ✓ Contribuzione pubblica.

Le prime tre rappresentano le fonti di finanziamento privato.

78 QUALI SONO LE FORME DI CAPITALE PROPRIO PREVISTE?

Il capitale proprio può essere ripartito in tre categorie :

- ✓ Azioni ordinarie: le azioni ordinarie costituiscono il capitale sociale di una società per azioni. Ogni azione rappresenta l'apporto di capitale di

un soggetto e ad esse sono connessi una serie di diritti (voto, opzione nuove emissioni, rimborso in caso di liquidazione);

- ✓ Azioni speciali: le azioni speciali sono privilegiate, con voto limitato e di risparmio;
- ✓ Prestito soci: nel caso in cui un'azienda ha un fabbisogno finanziario temporaneo può ricorrere ad un prestito soci anziché ad un aumento di capitale a pagamento.

Nelle operazioni di PPP le categorie più ricorrenti sono la prima e la terza. La remunerazione dell'*equity* è rappresentata dalla distribuzione dei dividendi.

79 CHE COSA SI INTENDE PER CAPITALE INTERMEDIO?

Le fonti intermedie di capitale sono delle forme ibride che hanno delle caratteristiche del capitale proprio e del capitale di debito in termini di rischio e di costo.

Il capitale proprio può essere ripartito nelle seguenti categorie :

- ✓ Debito mezzanino;
- ✓ Obbligazioni convertibili;
- ✓ Azioni privilegiate e di risparmio;
- ✓ Obbligazioni ad alto rendimento.

80 CHE COSA SI INTENDE PER DEBITO E QUALI SONO LE FORME PREVISTE?

Il debito è una delle fonti a disposizione per finanziare gli investimenti e la realizzazione delle infrastrutture. Il debito può essere ripartito nelle seguenti categorie:

- ✓ Mutuo: il mutuo è un prestito monetario a prorata scadenza con cui il beneficiario si obbliga alla restituzione periodica di quote del capitale mutuato con l'aggiunta degli interessi;
- ✓ Obbligazioni: si tratta della raccolta di capitali presso il pubblico indistinto di risparmiatori e finanziatori istituzionali.

81 CHE COSA SI INTENDE PER COSTI FINANZIARI?

I costi finanziari in una operazione di PF sono rappresentati dalla somma dei costi di strutturazione (commissioni) più gli interessi di preammortamento.

82 CHE COSA SONO E QUALI SONO LE COMMISSIONI BANCARIE?

Le commissioni bancarie rappresentano la principale forma di remunerazione delle banche nella fase di strutturazione e di erogazione del debito necessario per la realizzazione di un'operazione di *Project Financing*.

Le principali commissioni bancarie sono:

- ✓ *Commissione di sottoscrizione del debito (management fee)*: è la commissione che il debitore paga alla banca a riconoscimento dei costi sostenuti nell'organizzazione dell'operazione (variabile tra lo 0,35% e il 2% del valore del finanziamento);
- ✓ *Commissione di mancato utilizzo (commitment fee)*: è la commissione dovuta dal prestatore alla banche in relazione alla quota di fido concesso ma non utilizzato;

Commissione della banca agente (agency fee): è la remunerazione che spetta alla banca agente per il valore di amministrazione del prestito. È pagata, generalmente, come quota fissa annuale.

83 CHE COSA SONO GLI INTERESSI DI PREMMORTAMENTO?

Gli interessi di preammortamento sono quelli pagati sulla quota di capitale utilizzata dal prenditore di fondi nella fase di utilizzo (periodo di costruzione al quale è connesso un *grace period* o periodo di grazia) senza alcun impegno nella restituzione della quota capitale.

84 COME SI DETERMINA IL DEBITO MASSIMO SOSTENIBILE?

Il debito massimo sostenibile in una operazione di PF è variabile dipendente della rischiosità e della capacità del progetto analizzato di generare flussi di cassa adeguati a garantire il rimborso del debito e la redditività per l'azionista. In linea di massima le operazioni in PF presentano una struttura finanziaria in cui il rapporto debito – *equity* è generalmente pari a 75/25.

Per fare ciò è necessario procedere alla costruzione del piano dei flussi di cassa in grado di evidenziare la disponibilità o il fabbisogno di denaro in cassa alla fine di ciascun periodo temporale di riferimento.

85 COME SI DETERMINA IL TASSO D'INTERESSE SUL FINANZIAMENTO BANCARIO?

Il tasso di interesse sul finanziamento è funzione della rischiosità del progetto e della sua capacità di generare flussi di cassa. Generalmente si determina con un processo di *rating* al quale è legato il tasso base a cui sommare il margine (*spread*).

86 CHE COS'È IL TASSO BASE DI UN FINANZIAMENTO BANCARIO?

Per lo sviluppo dell'analisi finanziaria deve essere identificata la struttura dei tassi d'interesse idonea a rappresentare il costo-base (tasso-base) dei finanziamenti cui deve essere aggiunto il "margine" richiesto dai finanziatori in funzione del livello di rischio associato al Progetto (*spread*).

In linea generale, per l'individuazione del tasso-base, si può fare riferimento:

- ✓ ai tassi EURIBOR (tasso a breve fino alla durata massima di un anno) se al credito concesso viene applicato un tasso variabile,
- ✓ e all'Interest Rate Swap (tasso per scadenze uguali o superiori ad un anno) se il tasso applicato è fisso.

Entrambi i tassi esprimono una media dei tassi registrati dal mercato finanziario in funzione delle negoziazioni avvenute nel corso della singola giornata. In questo caso la base informativa di riferimento può essere rappresentata da "Il Sole24ore", che riporta entrambi i tassi, ma anche dal sito www.euroribor.org che riporta i valori dell'Euribor in funzione delle scadenze considerate e del periodo di elaborazione del PEF.

La differenza principale tra tasso fisso e tasso variabile è rappresentata dall'incertezza del flusso di debito da rimborsare.

Nelle operazione strutturate in PF, generalmente si ricorre al tasso fisso.

87 CHE COS'È LO SPREAD SUL TASSO BASE DEL FINANZIAMENTO?

Lo *spread* è il margine da sommare al tasso base che esprime la rischiosità del progetto e incide sulla quota interessi da rimborsare.

88 QUANDO È POSSIBILE EROGARE IL CONTRIBUTO PUBBLICO?

L'amministrazione concedente può corrispondere al concessionario un contributo, a titolo di prezzo, qualora al concessionario stesso venga imposto di praticare *"nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla remunerazione degli investimenti e 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."*

Nella determinazione del prezzo l'amministrazione deve tenere conto *"della 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.” (Cfr. art. 143 del Codice).

89 QUALI SONO LE FORME DI EROGAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO PREVISTE?

Il prezzo (o contributo pubblico) può essere erogato in fase di costruzione, oppure in fase di gestione dell'opera in concessione. Nel caso in cui si opti per la prima soluzione il contributo deve essere versato dall'amministrazione al concessionario, a Stato Avanzamento Lavori (“SAL”) o a collaudo avvenuto.

Il contributo corrisposto dall'amministrazione può anche consistere nella cessione in proprietà o in diritto di godimento beni immobili nella propria disponibilità, o allo scopo espropriati, la cui utilizzazione sia strumentale o connessa all'opera da affidare in concessione, nonché beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico, già indicate nel programma di cui all'articolo 128 del Codice (Cfr. art. 143, comma 5 del Codice).

90 ESISTONO DEI METODI PER QUANTIFICARE LA CONTRIBUZIONE PUBBLICA OTTIMALE?

Sotto il profilo strettamente finanziario è possibile stimare la congruità del valore del contributo pubblico utilizzando tecniche di previsione di necessità in conto capitale (*capital budgeting*).

La finalità del contributo pubblico è di garantire l'equilibrio economico finanziario degli investimenti e della connessa gestione. Attraverso l'applicazione di tali tecniche, il contributo pubblico deve essere in grado di garantire la bancabilità e la redditività del progetto e degli azionisti. Tutto ciò si traduce nel rispetto degli indici bancabilità ed in un valore del TIR di progetto e azionisti coerente con il livello di rendimento che il mercato concede per la tipologia di progetto valutata.

91 QUALE È, GENERALMENTE, LA FORMA DI EROGAZIONE PIÙ CONVENIENTE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Non esiste una modalità più conveniente, in quanto ogni progetto presenta delle caratteristiche peculiari e condizioni di partenza differenti che possono orientare la scelta della Pubblica Amministrazione.

Il contributo pubblico in fase di costruzione riduce il fabbisogno da finanziare attraverso capitali privati. L'erogazione del contributo pubblico nella fase di gestione aumenta il flusso di cassa annuale, incrementando la capacità di debito ed i flussi di cassa disponibili per gli azionisti e consentendo, dunque, una maggiore copertura del fabbisogno finanziario complessivo del progetto sotto forma di debito o capitale di rischio.

92 QUALI SONO I PRINCIPALI RISCHI PRESENTI IN UN'OPERAZIONE DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO?

Il rischio può essere definito come l'incertezza dei risultati futuri esaminati all'interno di un dato orizzonte temporale.

Con riferimento ad un progetto di realizzazione e gestione di una opera pubblica, i rischi possono essere associati alle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, ed in particolare:

- ✓ rischi progettuali connessi al periodo di realizzazione del progetto (i.e. rischi *pre-completion*) a loro volta distinguibili in sotto-categorie;
- ✓ rischi generali di progetto (legati a fattori di rischio che permangono in tutte le fasi di realizzazione come rischi burocratici, politici, ecc.);
- ✓ rischi progettuali connessi alla gestione economica dell'opera (i.e. rischi *post-completion*).

93 CHE COSA SI INTENDE PER TRASFERIMENTO DEL RISCHIO?

La probabilità di accadimento del rischio è, in una certa misura, connessa alla capacità del soggetto a cui è stato allocato il rischio di porre in essere azioni di prevenzione e mitigazione volte alla minimizzazione del rischio stesso.

In tal senso l'amministrazione dovrebbe trasferire al privato i rischi che questi ultimi, per competenze tecniche specialistiche o per conoscenze ed esperienze precedenti, sono in grado di minimizzare con riferimento alla loro probabilità di accadimento o all'impatto economico negativo ad essi attribuibile.

Una corretta operazione di PPP deve mirare ad un trasferimento ottimale dei rischi e non ad una massimizzazione degli stessi. In tale ottica l'amministrazione deve valutare l'effettiva capacità dei diversi soggetti di farsi carico dei rischi loro allocati e l'implicazione che tale allocazione avrà sul costo effettivo, sulla bancabilità e sulla fruibilità dell'opera.

94 COME VENGONO ALLOCATI I RISCHI TRA LE PARTI COINVOLTE?

L'allocazione dei rischi di progetto è una delle fasi del processo di *risk management*. Il *project risk management* si sviluppa lungo tutto l'arco di vita del progetto e si articola in quattro fasi sequenziali:

- ✓ fase 1: identificazione del rischio (*risk identification*): in tale fase vengono individuati tutti gli eventi rilevanti che potrebbero costituire un rischio nella realizzazione del progetto;
- ✓ fase 2: valutazione del rischio (*risk assessment*): si determina la probabilità di manifestazione dei rischi identificati e l'impatto che gli stessi potrebbero generare sul progetto oltre che il periodo (progettazione, costruzione e gestione) in cui potrebbero manifestarsi;
- ✓ fase 3: gestione del rischio (*risk management*): in tale fase si allocano le diverse responsabilità di gestione dei rischi tra i soggetti che intervengono in virtù di contratti, accordi o meccanismi che

permettono di ripartire le differenti tipologie di rischio e gli strumenti atti a ridurre la probabilità del manifestarsi dei rischi stessi. In particolare, dovrà essere verificato l'effettivo trasferimento dei rischi all'interno della bozza di convenzione che disciplina la concessione di lavori;

- ✓ fase 4: monitoraggio e revisione del *risk management*: si monitorano attraverso un adeguato strumento di *reporting* e vengono rivisti i rischi identificati. Inoltre, si individuano i nuovi eventuali rischi che lo sviluppo del progetto genera sottoponendoli ad un analogo processo di gestione. Il processo termina alla fine della realizzazione dell'opera ed alla scadenza dei contratti delle diverse parti coinvolte.

Una volta identificati e valutati i rischi di progetto si dovrà decidere quali di essi è opportuno trasferire, quali ritenere e quali suddividere tra le parti, nonché le percentuali di suddivisione.

Si ricorda, che la previsione in capo al privato dell'alea economico – finanziaria della gestione è un elemento caratterizzante lo strumento della concessione (art. 143 comma 9, del Codice).

95 CHE COS'È LA MATRICE DEI RISCHI?

La matrice dei rischi è uno strumento volto ad agevolare il processo di analisi e di identificazione dei rischi. Si tratta di uno schema col quale si procede a:

- ✓ elencare e descrivere tutti i rischi relativi al progetto;
- ✓ individuare il soggetto a cui quel rischio è attribuito (*partner pubblico, partner privato, partner misto*).

96 QUALI SONO LE MODALITÀ DI ALLOCAZIONE DEI RISCHI IN UN CONTRATTO DI CONCESSIONE?

Il contratto di concessione è lo strumento giuridico che definisce la ripartizione dei rischi di progetto tra l'amministrazione concedente e il concessionario. Le clausole contrattuali devono definire puntualmente le reciproche obbligazioni delle parti.

In relazione alla fase di costruzione, l'allocazione dei rischi in capo al concessionario si realizza attraverso l'applicazione delle norme del Codice; in particolare:

- ✓ erogazione del contributo pubblico a fine lavori o a SAL;
- ✓ previsione di costi aggiuntivi per varianti solo nella misura stabilita dall'art. 132.

Per quanto concerne le previsioni di allocazione dei rischi relative alla fase di gestione il contratto e i suoi allegati devono contenere:

- ✓ l'elencazione di tutti i servizi che il concessionario è tenuto a prestare con l'indicazione dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni;
- ✓ le modalità di applicazione e misura delle penali e in caso di inosservanza degli standard previsti;
- ✓ le modalità per l'esercizio della funzione di vigilanza sulla gestione da parte della pubblica amministrazione;
- ✓ gli eventuali meccanismi di adeguamento delle obbligazioni nel rispetto di regole certe e prestabilite.

97 CHE COS'È IL VALUE FOR MONEY (VFM)?

Con il termine *Value for Money* (VfM) si intende la combinazione ottimale dei costi complessivi del progetto e della qualità dei servizi erogati, in coerenza con le necessità degli utilizzatori, ovvero l'ottenimento degli obiettivi perseguiti mediante un ottimale sfruttamento delle risorse disponibili.

Il VfM dei PPP rappresenta il beneficio in termini finanziari derivante per l'amministrazione dal ricorso a tale tipo di operazione.

L'accertamento del VfM da parte della Pubblica Amministrazione dovrebbe quindi rappresentare il presupposto per l'avvio di operazioni di PPP. In tale contesto, prima di sollecitare il mercato degli investitori privati, la Pubblica Amministrazione dovrebbe verificare:

- ✓ se il ricorso a forme di PPP è più conveniente rispetto alla procedura di appalto tradizionale;
- ✓ se l'eventuale proposta di PPP è effettivamente quella che ottimizza i costi per il settore pubblico e, nel caso di più proposte, scegliere quella più vantaggiosa.

98 CHE COS'È IL PUBLIC SECTOR COMPARATOR ?

Il Public Sector Comparator (PSC) - lett. "termine di confronto del settore pubblico" - è una delle metodologie utilizzabili dalle Amministrazioni Pubbliche per valutare la convenienza del ricorso al Partenariato Pubblico Privato (quantificare il VfM) attraverso la comparazione monetaria tra l'ipotesi di realizzazione e gestione del progetto in forma diretta e quella di realizzazione tramite forme di PPP.

Il PSC è composto da tre elementi principali:

- ✓ il costo base dell'infrastruttura per tutto il ciclo di vita del progetto (*whole-of-life cost*) o PSC base;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio non trasferibile;
- ✓ la quantificazione in termini monetari del rischio trasferibile.

Risulta subito evidente l'importanza di un'analisi approfondita di tutti i rischi connessi alla costruzione ed alla gestione di un'infrastruttura; solo un corretto apprezzamento di tali rischi, che possono modificare anche in modo sostanziale il costo base inizialmente ipotizzato, consente di stimare con precisione il PSC.

Il PSC è un modello espresso in termini di valore attuale netto ed usa pertanto la metodologia dell'analisi dei flussi di cassa scontati tenendo in considerazione tutti i costi ed i rischi che si incontrano in un procedimento di appalto pubblico.

99 QUALI SONO I MAGGIORI LIMITI E LE DIFFICOLTÀ RICONTRABILI NELL'IMPLEMENTAZIONE DEL MODELLO DEL PSC?

Il principale limite della metodologia del PSC nella valutazione dell'opportunità di ricorso al PPP è rappresentato dal fatto che tale metodologia si basa su previsioni e stime spesso soggettive che, se non adeguatamente supportate da dati ed informazioni storiche, potrebbero non essere totalmente affidabili. Inoltre, la componente legata alla quantificazione del rischio e al suo livello di trasferimento ai privati, per quanto attenta e rigorosa, è necessariamente arbitraria e soggettiva, soprattutto nel lungo periodo.

L'esperienza e la competenza degli operatori e l'utilizzo di tecniche statistiche possono portare sicuramente ad affinare la tecnica e limitare le imprecisioni, ma difficilmente permetteranno di depurare lo strumento del PSC dalla sua insita componente arbitraria.

100 QUALI OPERAZIONI DI PPP POSSONO ESSERE DECONSOLIDATE DAL BILANCIO PUBBLICO?

Le operazioni di PPP possono costituire una opportunità per deconsolidare parte dei costi degli investimenti infrastrutturali dal bilancio pubblico.

Al fine di valutare, per tali operazioni, quali costi non devono essere considerati nel bilancio pubblico occorre fare riferimento alla classificazione dei progetti in funzione della capacità di autofinanziarsi attraverso i flussi di cassa. In particolare:

- ✓ progetti di PPP in cui i ricavi da utenza consentono al privato un integrale recupero dei costi di investimento (progetti senza contribuzione pubblica):

essendo tali progetti realizzati con capitali totalmente privati il costo di investimento è, ovviamente, fuori dal bilancio pubblico;

- ✓ progetti di PPP in cui è prevista una contribuzione pubblica: in tal caso è necessario effettuare una valutazione caso per caso, in funzione dell'apporto pubblico (in conto investimenti, in conto gestione, tramite garanzie) e del trasferimento dei rischi.

La decisione di Eurostat "*Treatment of public-private partnerships*" dell'11 febbraio 2004 ha preso in considerazione una particolare tipologia di PPP e ne ha puntualmente definito il trattamento nei conti pubblici nazionali.

La decisione riguarda il caso di contratti di lungo termine, conclusi tra la Pubblica Amministrazione e un partner privato in cui il soggetto pubblico è il principale acquirente dei beni e dei servizi forniti, sia che la domanda tragga origine dalla stessa parte pubblica che da terzi.

E' questo il caso, ad esempio, di servizi pubblici, come la sanità o l'istruzione, nei quali, per un meccanismo di sostituzione, le prestazioni erogate ai cittadini sono pagate dalla Pubblica Amministrazione o anche di altre tipologie di infrastrutture, quali quelle stradali, i cui pedaggi sono pagati dalla parte pubblica attraverso sistemi di *shadow tolls* (c.d. pedaggi ombra).

Ai sensi della decisione *Eurostat* è possibile considerare fuori dal bilancio pubblico il costo di realizzazione dell'infrastruttura qualora vengano trasferiti al privato una parte consistente dei rischi di progetto ed in particolare:

- ✓ il rischio di costruzione;
- ✓ almeno uno dei seguenti due rischi: rischio disponibilità e rischio domanda.