

SINTESI

Nella Relazione dello scorso anno si è dato conto dell'evoluzione del quadro normativo riguardante la finanza di progetto, culminata con l'approvazione del c.d. terzo e ultimo correttivo al Codice dei contratti pubblici (Dlgs 152/2008).

La valutazione dell'impatto delle ultime modifiche normative deve tenere conto del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi economico finanziaria nel 2009. Al riguardo, l'apporto di capitale di rischio e di credito a iniziative da realizzare in finanza di progetto o attraverso altre forme di PPP ha risentito della diminuzione della domanda in alcuni settori.

Le difficoltà di finanziamento degli investimenti con risorse del bilancio pubblico hanno indotto la Commissione Europea a intervenire con più strumenti – finanziari, di assistenza tecnica e di formazione – per rafforzare le capacità delle amministrazioni nazionali e regionali di realizzare operazioni di PPP.

In risposta alla crisi nel nostro Paese, da un lato, è stata attuata una strategia di riprogrammazione delle risorse pubbliche disponibili a favore delle misure di sostegno al reddito delle famiglie, della liquidità delle imprese e degli investimenti infrastrutturali; dall'altro, le amministrazioni pubbliche, consapevoli delle crescenti difficoltà poste dal rispetto del Patto di stabilità, guardano con crescente attenzione al mercato del PPP.

Nei primi 8 mesi del 2009 (ultimo aggiornamento disponibile) sono state aggiudicate 179 gare per concessioni di costruzione e gestione (su 282 bandi pubblicati), rispetto ad una media di 172 aggiudicazioni all'anno, effettuate per la stessa tipologia contrattuale, tra il 2003 e il 2008. Rispetto allo stesso periodo 2003 - 2008, aumentano i bandi pubblicati e le aggiudicazioni relative alle concessioni di costruzione e gestione, la tipologia contrattuale prevalente per la realizzazione di opere pubbliche.

Sul totale dei bandi attivati dal "promotore", la semplificazione introdotta con la procedura a fase unica ha avuto un discreto successo per le opere di media dimensione, mentre la procedura a doppia fase sembra offrire maggiori garanzie alle amministrazioni aggiudicatrici, confermandosi la procedura più utilizzata per le opere di importo elevato (importo medio di circa 70 milioni di euro). I bandi relativi a opere di piccolo importo, intorno a 5 milioni di euro, sono concentrati nei settori della riqualificazione urbana e dell'edilizia statale pubblica (scuole, edifici pubblici, parcheggi e impianti sportivi) e sono

attivati dall'amministrazione pubblica che spesso provvede a pagare il costo dell'opera attraverso la corresponsione di un canone annuale. Bisognerà verificare nei prossimi anni se questi orientamenti verranno confermati.

Anche la norma che impone all'amministrazione pubblica di avviare la gara sullo studio di fattibilità sembra far sentire i primi effetti. In passato, le richieste di assistenza all'UTFP provenivano da amministrazioni inconsapevoli dei rischi e degli aspetti finanziari dei progetti, in particolare, in riferimento ai vincoli posti dal patto di stabilità sui bilanci degli enti. Le amministrazioni che si sono rivolte all'Unità nel 2009 hanno mostrato maggiore consapevolezza su queste implicazioni finanziarie, chiedendo supporto proprio nella fase di impostazione dei progetti per individuare lo strumento di PPP più idoneo per la realizzazione dell'iniziativa, anche al fine di collocare *off balance* l'operazione, affinché non incida sul debito.

Come riconosciuto dallo stesso Eurostat nelle successive revisioni del Manuale sul deficit e sul debito pubblico, lo sviluppo di criteri affidabili di classificazione contabile di un progetto avviene *learning by doing* e non può prescindere integralmente da una valutazione caso per caso. Dall'analisi delle principali operazioni comunicate all'UTFP ai sensi della decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, è emersa la necessità di approfondire la valutazione, ai fini dell'allocatione del rischio di costruzione, di una garanzia pubblica sul finanziamento o di clausole di fine contratto (c.d. *termination clauses*) oppure, in merito al rischio di disponibilità, della "significatività" delle penali imposte al concessionario in caso, ad esempio, di erogazione di servizi non corrispondenti agli *standard* contrattuali.

La potenziale rilevanza sulla finanza pubblica di tali clausole ha indotto il Parlamento a inserire e approvare nella legge 196/2009 (la nuova legge di contabilità e finanza pubblica) l'articolo 14, in base al quale l'UTFP trasmette alla Ragioneria Generale dello Stato e all'Istat le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di PPP raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-*bis*, del decreto-legge 248/2007, convertito, con modificazioni, in legge 31/2008, secondo schemi, temi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

I dati sui bandi pubblicati e le aggiudicazioni, unitamente a questi progressi sul fronte della preparazione della documentazione tecnica e finanziaria dei progetti, dovrebbero

consentire un miglioramento anche nella fase che si sta rivelando più critica ai fini della realizzazione delle operazioni: il *closing* finanziario dei contratti di PPP.

Al raggiungimento di quest'ultimo obiettivo, potranno concorrere le numerose iniziative, adottate a livello comunitario e nazionale, volte a favorire il finanziamento dei progetti di PPP, ad esempio la possibilità di attivare garanzie sul pagamento previsto dalle citate *termination clauses* e i nuovi canali di finanziamento agevolato, integrativi del finanziamento principale.

Tuttavia, soprattutto per quanto riguarda le cosiddette opere calde, caratterizzate da un adeguato ritorno economico, la realizzazione di operazioni di PPP presuppone la certezza del quadro tariffario. A questo scopo, nel 2009, l'approvazione da parte del CIPE dei primi contratti di programma aeroportuali e di sei convenzioni autostradali ha rappresentato un passo avanti nella definizione dei rapporti contrattuali tra amministrazione concedente, concessionari e soggetti finanziatori.

Diverse opere contenute nei predetti contratti e concessioni fanno parte anche del Programma delle Infrastrutture Strategiche e sono state esaminate dall'UTFP nell'ambito delle attività di supporto al Ministero delle infrastrutture e trasporti per l'istruttoria al CIPE dei medesimi interventi. Nei pareri resi, l'UTFP ha valutato le ipotesi finanziarie, alternative alla contribuzione pubblica a fondo perduto, contenute nei piani finanziari dei progetti esaminati (ad esempio, l'utilizzo del Fondo di Garanzia per le Opere pubbliche, il ricorso a strumenti di finanza strutturata, l'introduzione del valore di subentro), al fine di verificarne l'applicabilità e la valenza in termini di riduzione del rischio di progetto e di ottimizzazione del contributo pubblico richiesto.

Manfredo Paulucci de Calboli
Coordinatore
Unità Tecnica Finanza di Progetto

1 IL MERCATO DEL PPP IN ITALIA

1.1 L'impatto della crisi finanziaria sul mercato del PPP

Nel 2009 la crisi ha dispiegato i suoi effetti economici e sociali in tutta Europa, compreso il nostro Paese.

Le difficoltà di finanziamento degli investimenti con risorse del bilancio pubblico hanno spinto la Commissione Europea a rafforzare le capacità del settore pubblico di realizzare operazioni di PPP, attraverso:

- un più efficace utilizzo dei canali di finanziamento comunitari (i Fondi strutturali, la Banca europea per gli investimenti, le risorse dedicate alle reti transeuropee di trasporto, ecc.);
- i programmi di assistenza tecnica diretta (Jaspers, Jeremie, Jessica);
- le attività di formazione (con la diffusione di orientamenti sulle questioni giuridiche e metodologiche e sull'applicabilità degli schemi di PPP);
- la promozione di un contesto regolatorio favorevole nei singoli Stati¹.

L'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) ha analizzato l'impatto della crisi sul mercato europeo del PPP e le misure intraprese dai singoli Governi². In via generale, a seguito della crisi finanziaria, si è registrata una contrazione di risorse finanziarie sia private sia pubbliche da destinare agli investimenti infrastrutturali. La disponibilità di risorse pubbliche

¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2009) 615, "Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships", 19.11.2009. *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* (JASPERS) - Assistenza congiunta a sostegno dei progetti nelle regioni europee - è uno strumento per lo sviluppo di progetti lanciato con la BEI e la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) e inteso a prestare l'assistenza necessaria in qualunque fase di un ciclo di progetti infrastrutturali/PPP; l'iniziativa *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (JESSICA) - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili in aree cittadine - supporta investimenti sostenibili in progetti urbani/PPP inseriti in un piano di sviluppo urbano integrato; l'iniziativa *Joint European Resources for Micro to medium Enterprises* (JEREMIE) - Risorse europee congiunte a favore delle micro-medie imprese - è stata creata a favore della creazione di nuove imprese e di un migliore accesso delle imprese ai finanziamenti.

² EPEC, *The Financial Crisis and the PPP Market. Potential Remedial Actions*, May 2009. L'EPEC è il Centro europeo di competenze in materia di Partenariati Pubblico-Privati (PPP), costituito nel 2008 dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e dalla Commissione Europea.

trova un limite nelle esigenze di finanza pubblica, mentre le risorse private risentono della crisi dei mercati, tuttora condizionati da un clima di incertezza, e dal calo della domanda, con una conseguente minore disponibilità di risorse generate dall'autofinanziamento, dagli intermediari finanziari (es. Banche) e dal mercato (es. Azioni, Obbligazioni).

La minore disponibilità di risorse di derivazione bancaria (*credit crunch*) ha spinto i soggetti finanziatori ad allocare più capitale di rischio al fine di coprire il fabbisogno complessivo dei progetti, anche a fronte di una redditività più contenuta.

Per quanto riguarda invece le risorse pubbliche, nel nostro Paese, al fine di contrastare gli effetti della crisi sulla spesa per investimenti pubblici, è stata adottata una serie di misure.

Con riferimento agli stanziamenti di bilancio intermediati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) presso cui opera l'UTFP, le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) sono state dapprima riprogrammate a favore di tre nuovi Fondi (Fondo sociale per occupazione e formazione, Fondo infrastrutture e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale) e, successivamente, allocate con diverse assegnazioni di legge e delibere del CIPE avendo cura di temperare il sostegno immediato al reddito delle famiglie e alla liquidità delle PMI con misure di medio periodo finalizzate alla crescita e allo sviluppo dell'economia³.

³ In particolare, con il decreto-legge 112/2008, è stata impostata una strategia di razionalizzazione delle risorse del FAS; l'articolo 6-*quinquies* ha disposto la concentrazione di tutte le risorse del FAS assegnate dal CIPE per il periodo 2007-2013 per la realizzazione di programmi di interesse strategico nazionale e progetti speciali, in un nuovo Fondo infrastrutture, appositamente istituito per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale. In considerazione della crisi economica internazionale, il decreto-legge 185/2008, all'articolo 18, ponendosi in linea di continuità rispetto a quanto disposto dal decreto-legge 112/2008 ha previsto la riprogrammazione e la concentrazione delle risorse nazionali disponibili destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana, con la creazione dei tre Fondi (Occupazione e formazione, Infrastrutture e Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale). Il **Fondo occupazione**, istituito nello stato di previsione del Ministero del lavoro, è destinato al finanziamento degli ammortizzatori sociali e alla formazione. Il **Fondo infrastrutture**, istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, è destinato al finanziamento, in via prioritaria, di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale, comprese le reti di telecomunicazione e le reti energetiche, alla messa in sicurezza delle scuole, alla realizzazione di opere di risanamento ambientale, all'edilizia carceraria, alle infrastrutture museali ed archeologiche, all'innovazione tecnologica e alle infrastrutture strategiche per la mobilità. Il Fondo infrastrutture viene ripartito dal CIPE, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e trasporti, sentita la Conferenza unificata. Lo schema di delibera è trasmesso al Parlamento per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Infine, il **Fondo strategico** è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 18,

Nel Fondo infrastrutture sono confluite le risorse del FAS per un totale di 12,3 miliardi di euro e quelle della Legge obiettivo (2,3 miliardi di euro); tali risorse, unitamente a quelle private (18,1 miliardi di euro), sono andate al rifinanziamento sia delle opere incluse nel Programma delle infrastrutture strategiche, sia delle opere di medio piccola dimensione incluse nel Piano carceri (700 milioni di euro), nel Piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici (1.000 milioni di euro), negli interventi di risanamento ambientale (900 milioni di euro) e nel Piano delle opere minori del Mezzogiorno (413 milioni di euro), sia, infine, dei progetti di investimento autostradale a carico di concessionari privati.

Nei settori caratterizzati dalla prevalenza di “opere fredde” (es. scuole, edilizia statale, etc.), è auspicabile che il contributo finanziario pubblico avvenga sempre più sotto forma di pagamento di canoni da parte dell'amministrazione a fronte dell'erogazione dei servizi richiesti ai soggetti concessionari, nel rispetto della qualità e dell'efficienza del servizio reso.

Per quanto riguarda le “opere tiepide” (opere con tariffe indicate dall'amministrazione centrale o locale – es. parcheggi, impianti sportivi, etc.) è preferibile che il contributo finanziario in conto investimenti sia sostituito con altre forme di contribuzione pubblica che non incidono direttamente sui capitoli di spesa per investimenti (trasferimento proprietà immobili, trasferimento di diritti reali di godimento, cessione di aree pubbliche, etc.).

In particolar modo, per quanto riguarda il c.d. *social housing*, il Piano casa nazionale per l'edilizia pubblica ha previsto varie linee di intervento per lo sviluppo del settore, tra cui la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale⁴. A tale scopo, verrà creato un Fondo nazionale (“Fondo dei fondi”) che avrà la finalità di contribuire ad incrementare la dotazione di alloggi sociali. Il patrimonio del Fondo sarà fissato tra un minimo di 1 miliardo di euro ed un obiettivo di 3 miliardi di euro, di cui circa 150 milioni di

comma 1, lettera b-bis, decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (come modificato dall'articolo 7-*quinquies*, comma 10, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5).

⁴ Con DPCM del 16 luglio 2009 è stato approvato il Piano casa per l'edilizia residenziale pubblica destinato ad iniziative di *housing* sociale. Nell'ambito della definizione dei requisiti del Fondo nazionale (c.d. Fondo dei fondi) su citato, previsti dall' art. 11 del Piano casa per i regolamenti, l'UTFP è stata coinvolta, con un proprio rappresentante, nel gruppo di lavoro designato allo scopo, occupandosi, in particolare, della definizione dei requisiti per la scelta della Società di Gestione del Risparmio cui affidare la gestione del Fondo stesso. In proposito, si veda anche il capitolo 7.

euro saranno di provenienza pubblica. I fondi pubblici destinati a tale strumento permetteranno un effetto leva finanziaria notevole. Infatti, la partecipazione del Fondo nazionale ai fondi immobiliari locali creerà nuove risorse che serviranno per finanziare direttamente i progetti sul territorio che potranno essere realizzati anche in PPP. Gli schemi di PPP utilizzabili potrebbero prevedere, oltre al pagamento di un canone calmierato da parte degli utenti in alternativa ai contributi pubblici, la possibile creazione di servizi accessori nelle aree designate ad accogliere gli interventi di realizzazione immobiliare (es. uffici pubblici, parcheggi interrati, centri commerciali, centri sportivi etc.) utili al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario di tali operazioni.

Per le cosiddette "opere calde", caratterizzate da un adeguato ritorno economico, nel 2009 il CIPE ha esaminato positivamente i primi contratti di programma aeroportuali e sei convenzioni autostradali⁵. Tali approvazioni rappresentano un passo avanti significativo per l'avvio di un importante programma d'investimenti destinato all'ammodernamento e al potenziamento delle reti stradali e dei sistemi aeroportuali; l'efficacia dei rapporti contrattuali con l'amministrazione concedente contribuisce infatti alla certezza del quadro tariffario, incentivando l'ulteriore apporto di capitali da parte di investitori privati.

Alle citate misure di finanza pubblica e di regolazione tariffaria si sono associati notevoli mutamenti nel settore finanziario. Sempre secondo EPEC, la realizzazione di progetti di PPP ha tradizionalmente beneficiato della presenza, in alcuni Paesi, di investitori a lungo termine (in primo luogo, i fondi pensione) in grado di sottoscrivere obbligazioni a lunga scadenza emesse dalle società di progetto; la crisi dei mercati finanziari ha parzialmente messo in discussione tale meccanismo. In questa fase, si assiste anche nel nostro Paese a un maggiore coinvolgimento diretto del sistema bancario (Banca Infrastrutture e Sviluppo, Unicredit, Dexia-Crediop, tra le banche più attive) attraverso una serie di misure dirette a potenziarne l'intervento nel finanziamento dei progetti di PPP⁶:

⁵ Nel settore aeroportuale, sono stati esaminati i contratti sottoscritti da ENAC con Aeroporti di Napoli, Pisa, Bari e Brindisi. In quello autostradale, le convenzioni siglate da ANAS con le Società Tangenziale di Napoli, Autostrade Meridionali, SALT, SAT, SAV, Autostrada dei Fiori.

⁶ Una diffusa trattazione dei punti di forza e di debolezza del debito obbligazionario rispetto a quello bancario è contenuta in EPEC, *Capital markets in the PPP financing*, March 2010. La rassegna degli strumenti proposti per fronteggiare la crisi è riportata da G. Bo, G. Ferrante e P. Marasco, *L'impatto della crisi finanziaria sulle operazioni di PPP*, in UTFP News n. 6, luglio-settembre 2009.

Strumenti di garanzia

Per limitare il rischio connesso alle operazioni di PPP, con la Legge 244/2007 è stato creato un Fondo di Garanzia per le Opere Pubbliche (FGOP) presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), che garantisce il rischio di illiquidità del soggetto aggiudicatore⁷.

Nelle operazioni in cui è previsto il pagamento da parte del soggetto aggiudicatore a favore del concessionario di un valore di subentro alla fine del periodo concessorio - pari alla parte degli investimenti non ammortizzata nel periodo di gestione - il FGOP fornisce una garanzia sul pagamento di tale valore "terminale". Si tratta di una pratica relativamente frequente nell'ambito delle convenzioni autostradali attualmente in fase di approvazione.

L'utilizzo del FGOP permette così di attivare risorse finanziarie (su un arco temporale pari a quello del periodo concessorio) legate a tale valore residuo consentendo il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario, ottimizzando la leva finanziaria e riducendo i costi di provvista connessi al finanziamento del progetto.

Il regolamento del Fondo, approvato dal Consiglio di amministrazione di CDP nel novembre 2009, prevede che la garanzia potrà essere rilasciata anche per opere la cui realizzazione è stata già avviata. Le principali condizioni per ottenerla sono:

- evidenza della copertura dell'intero fabbisogno finanziario del progetto;
- verifica della fattibilità dell'opera;
- verifica del piano economico-finanziario dell'opera.

La remunerazione della garanzia è definita principalmente sulla base della valutazione degli eventi garantiti, delle condizioni di equilibrio economico-finanziario dell'opera e del merito di credito dei soggetti richiedenti.

Il FGOP è uno strumento utile per favorire l'accesso al credito e consentire così il *closing* finanziario di importanti infrastrutture strategiche (Bre.Be.Mi e Pedemontana).

⁷ Il FGOP è stato istituito dalla legge n. 244 del 2007, art. 2 commi 264-270.

Interventi di sostegno al credito bancario

Al fine di rendere remunerativo l'investimento di capitali di rischio nella realizzazione e gestione di infrastrutture, è necessario far affluire sufficiente capitale di credito, ad esempio sostituendo una parte del credito bancario ordinario attraverso finanziamenti agevolati integrativi del finanziamento principale. Le istituzioni finanziarie con una *mission* volta allo sviluppo della dotazione infrastrutturale nazionale ed europea (BEI, BERS, CDP) hanno operato in tal senso, migliorando le condizioni offerte sia in termini di tasso d'interesse sia in termini di durata. La BEI, dopo il finanziamento di operazioni quali l'Ospedale di Mestre e il termovalorizzatore di Gerbido, sta valutando alcuni grandi progetti, tra cui il tunnel del Brennero e il traforo del Frejus. La CDP ha previsto, con il piano industriale approvato circa un anno fa, la possibilità di utilizzare i fondi provenienti dalla raccolta postale per finanziare opere infrastrutturali.

Un altro strumento pensato per rendere meno oneroso il finanziamento bancario tradizionale è il Fondo Rotativo Infrastrutture Strategiche (FRIS), gestito dalla CDP e nato per sostenere progetti imprenditoriali nel campo industriale, della ricerca e dell'innovazione tecnologica⁸. L'utilizzo del FRIS, successivamente previsto anche a favore della realizzazione e gestione di opere pubbliche, non è stato ancora concretamente attivato ma potrebbe esserlo nel corso dei prossimi mesi.

Si potrebbe, infine, prevedere l'emissione di *project bonds* europei per finanziare gli investimenti in infrastrutture, soprattutto con riferimento ai progetti parte della rete TEN-T, con emissioni in nome e per conto della BEI, garante sui mercati internazionali con rating tripla A. Gli *eurobonds* hanno il vantaggio di non utilizzare risorse dei bilanci pubblici, e sono uno strumento ideale per attrarre investimenti di lungo termine⁹.

⁸ Il Fondo prevede che, in sostituzione totale o parziale del contributo a fondo perduto, un progetto possa essere finanziato con un prestito agevolato con un contributo equivalente in differenziale di interessi tra tasso agevolato e tasso di mercato; inoltre, il finanziamento agevolato deve essere concesso solo in presenza di un contestuale analogo finanziamento ordinario.

⁹ L'emissione di *eurobonds* implica la creazione di debito sovrano europeo; però, se il debito pubblico è utilizzato per finanziare investimenti in infrastrutture di lungo termine, in larga misura sarà in grado di ripagarsi.

Interventi di creazione di Fondi rotativi di sviluppo locale

Un altro strumento utile a fronteggiare la crisi finanziaria consiste nella creazione, in linea con quanto succede negli USA per gli *State Revolving Fund*, di un veicolo pubblico con la finalità di offrire ai soggetti pubblici e ai privati prestiti a tasso agevolato finalizzati allo sviluppo infrastrutturale. La dotazione finanziaria iniziale del nuovo veicolo può essere garantita, in tutto o in parte, direttamente dal mercato dei capitali (emissioni obbligazionarie) oltre che da fondi pubblici di derivazione nazionale o locale. In Italia, si sta valutando la creazione di fondi Regionali con una dotazione iniziale ripartita tra Regione e CDP con l'obiettivo di concedere finanziamenti agevolati per la realizzazione e gestione di infrastrutture esclusivamente sul territorio regionale.

1.2 Il mercato della finanza di progetto

Nella Relazione dello scorso anno si è diffusamente analizzata l'evoluzione del quadro normativo del PPP, dall'introduzione della prima procedura di affidamento attraverso il c.d. procedimento del promotore a opera della legge Merloni-ter nel 1998, sino ad arrivare al Dlgs 152/2008 (terzo correttivo) che ha interamente riscritto la norma dell'art. 153 del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/2006), attualmente rubricato "Finanza di progetto", abrogando i successivi articoli 154 e 155¹⁰.

Le recenti modifiche mirano a una maggiore responsabilizzazione:

- dell'amministrazione pubblica, chiamata ad avviare una procedura di gara sullo studio di fattibilità nel quale deve rendere note con ampio anticipo al mercato le proprie esigenze;
- dei soggetti privati promotori che, preso atto con anticipo delle richieste concrete dell'amministrazione, devono possedere da subito i requisiti del concessionario; offrire adeguate garanzie; corredare il progetto preliminare con la documentazione rilevante per la bancabilità/sostenibilità delle operazioni.

¹⁰ Questi i principali provvedimenti adottati nel corso del decennio: Legge 415/2008 c.d. Merloni ter; Legge 166/2002 c.d. Merloni quater; Legge 62/2005 "Legge comunitaria 2004"; Dlgs 163/2006 "Codice dei contratti pubblici"; Dlgs 113/2007 c.d. Secondo decreto correttivo del Codice dei contratti; Dlgs 152/2008 c.d. Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici. Cfr. anche Relazione al CIPE sull'attività svolta dall'UTFP nel 2008, disponibile sul sito www.utfp.it.

Rispetto alle diverse procedure di affidamento previste dal nuovo quadro normativo, si può osservare che la procedura a gara unica, grazie ai tempi ridotti, consente di attenuare il rischio amministrativo. La procedura a doppia gara dà la possibilità all'amministrazione aggiudicatrice di far emergere istanze migliorative del progetto, soprattutto per quanto concerne gli elementi quantitativi (contributo pubblico, durata contratto, tariffe, ecc.).

Al di là di queste considerazioni di sintesi, guardando all'andamento del mercato del PPP, è opportuno chiedersi se le riforme introdotte abbiano effettivamente risposto alle esigenze delle Amministrazioni aggiudicatrici e delle imprese che operano nel mercato del PPP¹¹.

Nel presente paragrafo, tra i vari schemi di PPP ci si riferisce, in particolare, al Contratto di concessione di lavori pubblici e alle relative modalità di affidamento previste nell'ordinamento giuridico italiano. Tale Contratto costituisce, infatti, lo strumento giuridico principale per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità in *project financing*¹².

Nel corso del 2009, il mercato del PPP ha mostrato segnali di vivacità. Sono stati pubblicati 2.021 bandi, per un volume d'affari di 10,5 miliardi di euro, con un tasso di crescita rispetto al 2008 superiore al 25 per cento, sia per numero sia per valore dei bandi. Il peso delle gare per operazioni di PPP sul mercato complessivo delle gare per opere pubbliche, considerando il valore totale dei bandi, si attesta nel 2009 a quota 30 per cento (rispetto a circa il 20 per cento nel 2008). In termini di numero, il peso percentuale delle gare di PPP sul totale dei bandi per opere pubbliche è pari nel 2009 al 10,5 per cento a fronte del 5,4 per cento nel 2008. Tali dati indicano un valore medio delle opere realizzate in PPP superiore a quello delle opere realizzate con le procedure tradizionali dell'appalto e attribuibile prevalentemente ad alcune operazioni di grandi dimensioni realizzate con la procedura del promotore (c.d. proposta privata).

Rispetto al totale dei bandi pubblicati (2.021), 1.290 riguardano l'affidamento di concessioni di soli servizi e 162 sono relativi alle procedure di affidamento di PPP diverse

¹¹ La fonte principale per i dati di mercato qui presentati è l'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato (Rapporti trimestrali e mensili gennaio – dicembre 2009 in: www.infopieffe.it)

¹² *Project financing* inteso quale tecnica finanziaria utilizzata in operazioni di PPP per finanziare un progetto infrastrutturale. Il Codice dei contratti pubblici utilizza la locuzione "finanza di progetto" all'art. 3, comma 15^{ter} per indicare una tipologia di contratto di PPP, nonché nella rubrica dell'art. 153 relativo ai procedimenti di gara su proposta del promotore privato, generando una confusione terminologica nel complesso ambito del PPP.

dalle concessioni di costruzione e gestione: le società miste per l'esercizio di servizi pubblici ex art. 116 del T.U. Dlgs 267/2000; le Società di Trasformazione Urbana; i programmi per la riqualificazione urbana; i contratti di quartiere; le sponsorizzazioni, i contratti di *leasing*.

I restanti 530 bandi – ai quali vanno aggiunti 39 avvisi indicativi¹³ – riguardano l'affidamento di concessioni di costruzione e gestione sulla base delle procedure su proposta pubblica (ex art. 143 e seguenti del Codice dei contratti) e privata (art. 153 del Codice dei contratti), secondo l'articolazione riportata nella successiva Tabella 1.

Si tratta, come detto sopra, delle operazioni che più da vicino interessano l'attività dell'UTFP, in considerazione sia della complessità insita nella fase di costruzione delle opere, sia della prevalenza di tale tipologia contrattuale tra le richieste di assistenza trasmesse annualmente all'Unità (cfr. capitolo 3).

Tabella 1 – Bandi per operazioni di PPP pubblicati nel 2009

Procedura	Numero	Importo
Procedura su proposta privata	136	6.519
<i>Gara a doppia fase</i>	<i>53</i>	<i>3.749</i>
<i>Gara a fase unica</i>	<i>83</i>	<i>2.770</i>
Procedura su proposta pubblica	394	1.852
Totale	530	8.371

valori in milioni di euro

Fonte: elaborazioni UTFP su dati Infopieffe 2009

¹³ L'art. 37 bis della legge 109/94, come sostituito dall'art. 153 del Dlgs 163/06 e s.m.i., prevede la pubblicazione di un avviso indicativo di selezione di proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione previsti dalla legge, da realizzare con risorse totalmente o parzialmente a carico di promotori privati. Si tratta, in sostanza, della prima fase della procedura c.d. a doppia fase, prevista dall'art. 153 commi 15-18, che si conclude con l'individuazione del promotore e l'approvazione del progetto preliminare da esso presentato. In tal senso, in Tabella 1, nella categoria "gara a doppia fase", si considerano soltanto i bandi pubblicati per la procedura selettiva (la seconda fase della gara) per l'aggiudicazione della concessione.